IPTU NO BRASIL

UM DIAGNÓSTICO ABRANGENTE

AUTORES

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO

ERIKA AMORIM ARAUJO

MARCOS ANTONIO RIOS DA NÓBREGA

VOLUME 4

IPTU NO BRASIL
UM DIAGNÓSTICO ABRANGENTE

AUTORES

JOSÉ ROBERTO R. AFONSO
ERIKA AMORIM ARAUJO
MARCOS ANTONIO RIOS DA NÓBREGA

VOLUME 4

PREFÁCIO

A nova edição da série produzida como resultado da parceria da FGV Projetos e do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) para publicação e divulgação de estudos sobre finanças públicas e federalismo fiscal trata de um tema pouco abordado na literatura nacional – o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Apesar de ser um dos impostos clássicos dos sistemas tributários e ter grande importância para o financiamento dos governos locais em todo o mundo, é relativamente pouco analisado e debatido.

O estudo "IPTU no Brasil, um Diagnóstico Abrangente" foi possível graças ao apoio do Lincoln Institute, instituição sediada em Cambridge, nos Estados Unidos, e voltada para a difusão de conhecimento sobre a tributação da terra e imobiliária. O Instituto financiou um projeto de pesquisa aplicado no Brasil, coordenado pelo economista José Roberto Afonso e realizado em parceria com a economista Erika Amorim Araujo e o advogado Marcos Antonio da Nóbrega, cedendo à FGV Projetos e ao IDP os direitos para a publicação.

Esta publicação compreende desde um retrato da arrecadação do IPTU até uma investigação de seus aspectos fiscais e jurídicos. A expectativa das três instituições é que a divulgação desta análise possa contribuir para fomentar o debate sobre esse tributo no país.

Boa leitura!

Ministro Gilmar Ferreira Mendes
Ministro do Supremo Tribunal Federal

Cesar Cunha Campos
Diretor da FGV Projetos

APRESENTAÇÃO

O Lincoln Institute of Land Policy apoia pesquisas e iniciativas de difusão de conhecimentos em torno dos impostos sobre a propriedade imobiliária e outros temas relacionados à gestão do solo urbano na América Latina e em outras regiões.

A entidade há tempos trabalha com o Brasil e, neste contexto, financiou uma pesquisa (Projeto LJA112108), realizada pelos economistas José Roberto Afonso e Erika Amorim Araujo e pelo advogado Marcos Antonio Rios da Nóbrega, para traçar um diagnóstico específico sobre a cobrança e a arrecadação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) no Brasil.

Sempre intrigou aos observadores externos como o Brasil consegue ostentar uma das maiores cargas tributárias brutas globais no mundo, muito acima da média das economias emergentes e até de algumas economias avançadas, porém não ter uma carga de IPTU no mesmo nível. No caso, o país chega a arrecadar proporcionalmente menos que outros países latinoamericanos.

Os pesquisadores analisaram detalhadamente as estatísticas dessa arrecadação nas várias prefeituras brasileiras, tomando em conta fatores institucionais, e investigaram aspectos legais e administrativos da cobrança do IPTU. O principal objetivo do estudo foi tentar responder as razões pelas quais este imposto tende a ser preterido nas finanças locais diante de outros impostos sobre serviços.

Esperamos que a divulgação das conclusões desta pesquisa nesta publicação realizada em parceria com a FGV Projetos e o IDP, possa vir a contribuir para uma maior discussão e busca de alternativas para valorizar o papel do IPTU no âmbito dos municípios e da federação brasileira.

Anna Maria Sant'Anna
Senior Research Associate
Program for Latin America and the Caribbean
Lincoln Institute of Land Policy

SUMÁRIO

Nota dos editores

As estatísticas primárias utilizadas para fundamentar as análises apresentadas neste livro estão reunidas em um Anexo Estatístico, disponível na internet, na forma de planilha, acessível por meio do QR Code ao lado. Ao longo dos próximos capítulos, serão feitas referências específicas às tabelas deste anexo.

INTRODUÇÃO

Este estudo traça um diagnóstico do grau de aproveitamento do Imposto Municipal Predial e Territorial Urbano (IPTU) como fonte de financiamento dos municípios brasileiros. Para tanto, foram considerados os aspectos tanto econômicos quanto legais e administrativos que condicionam distintos níveis de arrecadação do imposto por parte das unidades locais.

A arrecadação nacional do IPTU mal chega a US$ 50 por habitante (US$ 46,5 per capita em 2007), além disso, a média nacional não foi observada na maior parte dos municípios. Um bom exemplo disso é que o volume de recursos coletados com o imposto não ultrapassou US$ 5 por habitante em mais da metade das unidades locais. Compreender os fatores que contribuem para um quadro de tamanha assimetria deve ser o ponto de partida para qualquer iniciativa que vise o incremento do papel do IPTU na mobilização de recursos tributários municipais.

As cidades brasileiras são marcadamente heterogêneas, tanto no que diz respeito ao seu tamanho e realidade socioeconômica, como em relação aos meios de que dispõem para exercer seu poder de tributar. Essa heterogeneidade termina se refletindo em oportunidades também diferenciadas para mobilização de recursos próprios. Em muitos municípios, é possível que a receita de IPTU seja pequena porque as características da economia local estreitam as possibilidades de arrecadação do imposto. Também podem existir casos em que os administradores locais não tenham interesse em explorar adequadamente o IPTU. O sistema de transferências intergovernamentais brasileiro, além de não ser acompanhado de incentivos para que os governos locais obtenham recursos por meio de esforço próprio de arrecadação, beneficia os municípios menos populosos. Em tais prefeituras, a proximidade do eleitor com as autoridades locais costuma ser bem maior do que nos grandes centros. Assim sendo, à medida que as prefeituras contam com elevados montantes de transferências per capita para financiar suas atividades, por que se interessariam em enfrentar o alto custo político decorrente do exercício pleno de suas competências tributárias? Isto é particularmente verdade no caso do IPTU – um tributo direto, que onera um segmento específico da sociedade. Mais peculiares ainda são as situações em que as prefeituras até gostariam de aproveitar melhor seu potencial tributário.

Porém, para tanto, se defrontam com obstáculos impostos pela legislação vigente e/ou com deficiências administrativas. A capacidade tanto de alterar quanto de fazer cumprir os dispositivos legais concernentes ao IPTU é, em grande medida, condicionada pelo grau de desenvolvimento das instituições locais.

A tese defendida neste estudo é que, em um país marcado por profundas disparidades, não há uma única explicação para diferentes níveis de exploração das competências tributárias locais, e, portanto, não há um único modelo a ser seguido caso se tenha como meta a dinamização das receitas daí provenientes. Além disso, embora o IPTU seja um dos mais tradicionais impostos do sistema tributário nacional, este trabalho procura demonstrar que ainda resta uma série de dúvidas jurídicas sobre sua aplicação. Certamente, a diminuição desses questionamentos é ponto fundamental para a melhor aplicação do tributo e maximização da sua arrecadação.

Encontrar caminhos para a melhoria do grau de aproveitamento do IPTU é um grande desafio que, para ser superado, deve considerar uma série de questões. Por exemplo, em que medida as características das economias locais, as regras que regulam as relações intergovernamentais, o grau de dificuldade para cobrar e administrar um imposto como o IPTU, o aparato legal à disposição dos municípios, bem como o estágio de desenvolvimento dos seus respectivos aparelhos de arrecadação afetam a exploração do IPTU como fonte de financiamento local?

Na tentativa de fornecer elementos que contribuam para o esclarecimento dessas questões, este documento foi dividido em duas partes.

A primeira parte esboça um retrato da arrecadação do IPTU, a partir dos resultados obtidos por uma amostra de 5.248 municípios para os quais havia informação de arrecadação em 2007 . Na seção 1.1, são brevemente descritas as características das competências tributárias próprias municipais. A seção 1.2 resume alguns estudos a respeito da importância do IPTU nas receitas locais. A seção 1.3 mostra a importância do IPTU vis-à-vis a dos outros impostos municipais na arrecadação tributária local. A seção 1.4 trata especificamente da representatividade do IPTU na geração da receita tributária própria e a seção 1.5 mostra o comportamento da arrecadação do imposto, levando-se em conta os volumes de recursos per capita

auferidos pelas prefeituras do país. A seção 1.6 relaciona a disponibilidade de ferramentas administrativas com a arrecadação do IPTU. Finalmente, a seção 1.7 faz um exercício a respeito do potencial tributário do IPTU.

Em virtude do grande número de municípios existentes no país, para facilitar a exposição, os resultados encontrados são apresentados de forma sintética neste documento, a partir da estratificação das unidades locais em grupos de análise. O conjunto completo de indicadores para cada um dos 5.248 municípios considerados no capítulo I está disponível em um arquivo Excel que acompanha este trabalho. As fontes dos dados para a construção dos indicadores, bem como os critérios utilizados para distribuir os municípios em grupos de análise, foram descritos no relatório metodológico que antecedeu a elaboração deste documento.

A segunda parte do estudo descreve os aspectos legais e administrativos que afetam a arrecadação do IPTU no Brasil. A seção 2.1 trata de aspectos jurídicos relativos ao fato gerador e à base de cálculo desse imposto. As seções 2.2 e 2.3 tratam da questão da progressividade das alíquotas do IPTU. Ressalta-se que esta questão é tida como um dos aspectos mais polêmicos do imposto. A seção 2.4 discorre sobre a concessão de anistias e isenções de IPTU por parte da maioria dos municípios brasileiros. Por fim, a seção 2.5 trata das dificuldades para a cobrança da dívida ativa tributária do imposto.

As considerações finais sintetizam os resultados apresentados ao longo dos capítulos.

CAPÍTULO 1.
Um Retrato da Arrecadação do IPTU no Brasil

1. UM RETRATO DA ARRECADAÇÃO DO IPTU NO BRASIL

1.1. Características das Competências Tributárias Próprias Municipais

A receita tributária própria dos municípios compreende impostos, taxas e contribuição de melhoria, cuja competência é atribuída constitucionalmente à esfera local de governo. O produto da arrecadação desses tributos pertence integralmente a cada prefeitura que aproveitou sua competência, adotou lei para instituir e passou a cobrar tais tributos no âmbito dos respectivos territórios. Desde que respeitadas as normas presentes na Constituição, bem como no Código Tributário Nacional (CTN), cada município organiza seu sistema de arrecadação em Código Tributário próprio.

As unidades locais contam com quatro impostos: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

O ISS, como o próprio nome sugere, incide sobre a prestação de serviços a terceiros, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo. Inúmeros tipos de serviços, definidos por uma lei com validade nacional (LC 116/03), são passíveis de tributação pelo imposto. As grandes exceções são os serviços de transporte (interestadual e intermunicipal) e de comunicação, cuja competência é atribuída aos estados. A base de cálculo do ISS é o preço do serviço prestado pelo contribuinte. Sobre esse valor, aplica-se uma alíquota que pode variar de um mínimo de 2% até um valor máximo de 5%, conforme definido em legislação específica de cada município.

O IPTU é um tributo tipicamente local, que onera os proprietários de imóveis localizados na área urbana do município. Sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, que é o resultado do somatório do valor do terreno com o valor atribuído à edificação. Para determinação dessa base, o administrador

municipal estima o preço provável do imóvel nas condições de mercado, tendo em vista os atributos registrados no cadastro imobiliário da prefeitura. O montante devido do imposto é apurado mediante a aplicação de uma alíquota ao valor venal do imóvel.

Diferente do ISS, no qual há alíquotas máxima e mínima estipuladas nacionalmente, no caso do IPTU, as alíquotas são definidas de acordo com a legislação de cada município. Há prefeituras que praticam alíquotas diferenciadas conforme o tipo de imóvel: residencial, comercial, industrial e terreno. Não existe exatamente um padrão quanto ao valor dessas alíquotas, mas, segundo informações contidas em KHAIR e VIGNOLI (2001), as alíquotas mais praticadas pelos municípios são: 1% para imóveis construídos e 2% ou 3% para terrenos. Extensa pesquisa realizada por CARVALHO JR. (2006) confirmou esses resultados.

A Constituição da República contém dispositivos que permitem a cobrança do IPTU de acordo com o princípio da progressividade fiscal. Recomenda-se que as propriedades localizadas em áreas nobres da cidade, dotadas de infraestrutura básica bem desenvolvida, sofram maior incidência do IPTU. O pressuposto é o da redistribuição – propriedades mais valorizadas são mais oneradas e, por meio desses recursos, o poder público deveria intervir nas áreas mais carentes da cidade, seja provendo ou melhorando a qualidade dos serviços de esgoto, água, luz, asfalto, entre outros.

Na prática, o IPTU é um imposto mal aproveitado no país, e, não raro, o princípio da progressividade é desrespeitado. Ao contrário do ISS, cuja base de cálculo é o preço cobrado pelos contribuintes na prestação de seus serviços, no caso do IPTU, sua determinação depende de uma decisão administrativa que, infelizmente, não é pautada apenas por critérios técnicos. Qualquer modificação pretendida na planta de valores depende de aprovação da Câmara Municipal, o que termina politizando a decisão.

Importa ainda ressaltar que é menos custoso para o administrador municipal cobrar ISS do que IPTU. O ISS não onera diretamente nenhum segmento específico, mas toda sociedade através do recolhimento efetuado pelos prestadores de serviços, que repassam o ônus fiscal ao sistema de preços. Já o IPTU é um tributo direto e os contribuintes costumam fazer estreita correlação entre o seu pagamento e os benefícios que podem obter. Os proprietários que residem nas zonas mais nobres da cidade, com maior

poder de barganha junto ao poder público, resistem a pagar mais IPTU se percebem que o montante arrecadado será destinado para investimentos nas áreas periféricas da cidade.

O ITBI incide sobre as transações que envolvem a transferência da propriedade de bens imóveis por ato oneroso. Sua base de cálculo é o valor de mercado do imóvel negociado, declarado pelo contribuinte ou estimado pelo poder público. As alíquotas são definidas em lei municipal. Segundo DE CESARE (2005), em geral, as alíquotas variam entre 2% e 3% do valor declarado ou estimado do imóvel. Ressalta-se que o ITBI onera as transações de bens imóveis localizados nas áreas urbanas e rurais da cidade.

Uma vez que a cobrança ITBI depende da ocorrência das transações que constituem seu fato gerador, o imposto não representa uma fonte muito previsível de recursos para a administração municipal. Por outro lado, à medida que a escrituração do imóvel não pode ser feita sem o pagamento do ITBI, diminuem as chances do imposto ser sonegado.

Não obstante, existe a possibilidade do contribuinte subdeclarar o valor negociado na transação. Para evitar essa situação, as prefeituras precisam ter equipes capazes de avaliar corretamente o valor venal dos imóveis segundo os preços de mercado. Em comparação com o que se observa em relação ao IPTU, efetuar essa avaliação é um pouco mais simples dado que, para tanto, não é preciso submeter a decisão à Câmara Municipal. A questão é que isto não elimina as dificuldades administrativas.

O IRRF corresponde ao imposto de renda incidente sobre os rendimentos pagos, a qualquer título, pela administração direta municipal. Trata-se de um imposto de competência federal que, por determinação constitucional, é retido na fonte pelos municípios. A esfera local não tem poder para determinar nenhum aspecto concernente ao imposto e sua arrecadação depende, essencialmente, do nível de remuneração dos servidores públicos.

As taxas têm como fato gerador o exercício do poder de polícia (fiscalização) ou a utilização de serviço público, específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Uma quantidade razoável de taxas é cobrada pelos municípios brasileiros a título de remuneração dos mais variados tipos de serviços como, por exemplo, cópia de documentos, emissão de alvarás, licença para obras, limpeza e iluminação públicas, conservação

de vias públicas, etc. A instituição das taxas depende da legislação de cada município. Em geral, os valores praticados são definidos no próprio texto do Código Tributário Municipal ou em legislação específica, de modo que, para serem modificados, necessitam de aprovação da Câmara de Vereadores.

A despeito das administrações locais contarem com razoável grau de liberdade para a instituição de taxas, muitas delas são objeto de questionamentos judiciais em virtude da falta de clareza quanto à divisibilidade dos serviços que originam sua cobrança. Conforme argumentam KHAIR e VIGNOLI (2001), boa parte dos serviços locais são equivocadamente remunerados por meio de taxas quando, na verdade, deveriam ser subsidiados através de preços públicos. Para DE CESARE (2005), se o IPTU fosse adequadamente arrecadado pelas administrações locais não haveria a necessidade de se instituir tantas taxas. Serviços de limpeza pública, por exemplo, poderiam ser financiados com os recursos do imposto, uma vez que se inserem na categoria de bens públicos, isto é, indivisíveis, cujo consumo é não excludente.

A contribuição de melhoria tem como fato gerador a valorização do imóvel em razão da realização de obra pública. A cobrança do tributo é fundamentada no princípio da recuperação das despesas públicas realizadas em favor de um proprietário ou grupo de proprietários privados. A contribuição é devida, portanto, pelos proprietários de imóveis que foram beneficiados por obras públicas. O conjunto das valorizações a serem cobradas é limitado ao custo do investimento realizado pelo município.

A arrecadação de contribuições de melhoria é um expediente pouquíssimo utilizado pelos governos locais brasileiros devido à complexidade da sua cobrança. Para que a instituição do tributo não seja objeto de inúmeros questionamentos judiciais, é necessário definir a zona de influência beneficiada por determinada obra, provar a existência de valorização imobiliária e mensurar a parcela dessa valorização decorrente apenas da intervenção pública – tarefas não triviais, que não contam com critérios muito objetivos de avaliação.

1.2. Breve Relato da Literatura Nacional sobre o IPTU

Conforme será visto no restante deste capítulo, a grande maioria dos municípios brasileiros não tem no IPTU uma importante fonte de receita. Nesta seção, procuraremos demonstrar que o mau aproveitamento do imposto no Brasil, bem como os fatores apontados como causa dessa situação, não são fatos recentes. Para tanto, serão brevemente resumidos alguns estudos que já trataram do tema.

A estrutura do sistema tributário brasileiro vigente hoje foi delineada pela reforma realizada em 1988 com a promulgação de uma nova Constituição Federal. Naquela ocasião, GIFFONI e VILLELA (1987) realizaram um estudo sobre a tributação do patrimônio e da renda no país e constataram que essas incidências tinham reduzido seu peso na arrecadação. Especificamente no que diz respeito ao IPTU, os autores observaram que o fraco desempenho das receitas do imposto era resultado de carências de recursos técnicos e humanos necessários para a montagem de uma estrutura de administração relativamente complexa para alcançar o potencial de arrecadação inerente ao tributo. Somava-se a isto a maior vulnerabilidade política dos municípios face a pressões dos contribuintes para não terem o valor venal de suas propriedades alterados.

Passados quase quinze anos desde o diagnóstico efetuado por GIFFONI e VILLELA (1987), um novo estudo realizado por VILLELA (2001) chegou a conclusões semelhantes sobre o baixo grau de aproveitamento do IPTU como fonte de financiamento local. Segundo o autor, apesar do imposto ter uma base tributária fixa e, por isso, assegurar um fluxo estável de recursos razoavelmente independente do ciclo econômico, o IPTU ocupava o segundo lugar na distribuição da arrecadação municipal. A principal fonte de recursos, regra geral, era o ISS.

Utilizando dados de 1996 e estratificando os municípios em capitais estaduais e não capitais (interior), VILLELA apontou que o IPTU representava cerca de 10% do orçamento nas capitais e apenas 6% nos municípios do interior, ficando a média do Brasil em torno de 7% . Dividindo os municípios por grandes regiões, o autor verificou que o IPTU tinha importância reduzida no Norte e no Nordeste, e atingia melhor posição relativa no Centro-Sul do país. A seguir, são descritas algumas das razões apontadas pelo autor para o baixo aproveitamento do IPTU.

Por ser um imposto direto, ele não é "escamoteado" ou "embutido" no preço de alguma mercadoria ou serviço, o que gera pressões sobre o poder público. Como a arrecadação tributária nacional assenta-se principalmente em impostos indiretos, os contribuintes pagam a conta sem perceber o que efetivamente pressiona o ônus fiscal. Em tal contexto, o IPTU – o mais explícito dos tributos brasileiros – acaba sendo o "bode expiatório" da revolta do contribuinte.

Vários imóveis construídos ilegalmente deixam de ser registrados no cadastro do IPTU. O mesmo ocorre com as expansões e reformas. VILLELA também chamou a atenção para as dificuldades enfrentadas pelo administrador local para a valoração dos imóveis, que resultam em avaliações heterogêneas para imóveis semelhantes ou valores aproximados para imóveis claramente diferentes.

Além disso, foi observado um incentivo à inadimplência. Embora o IPTU, em comparação com as incidências sobre fluxos, tenha como vantagem a possibilidade de utilização do imóvel como garantia do pagamento do imposto, no Brasil não há a tradição de se levar a leilão imóveis inadimplentes, e o processo judicial é demorado e oneroso.

A conclusão do estudo foi a existência de um claro potencial para a elevação da receita do IPTU, mesmo nas regiões mais pobres do Brasil. De acordo com VILLELA, para melhorar a arrecadação do imposto no Brasil, é necessário muito esforço na área de modernização da administração tributária e alguns ajustes na legislação. A despolitização do processo de valoração imobiliária deveria ser perseguida por todos os municípios, de forma a assegurar que o valor venal de um imóvel seja determinado por critérios técnicos.

AFONSO e ARAUJO (2000) estimaram que a receita tributária municipal própria alcançou cerca de 1,6% do PIB, em 1998. Deste montante, o ISS e o IPTU foram responsáveis, respectivamente, por 0,60% e 0,41% do produto. Considerando uma amostra de 5.046 prefeituras, os autores observaram que, apesar do imposto sobre propriedade ser tradicionalmente mais afeto à esfera local de governo, um número maior de municípios (4.807) cobrava ISS do que aqueles que impunham o IPTU (4.527).

Informações contidas em DE CESARE (2005) ratificam a maior importância do ISS em relação ao IPTU na geração de recursos próprios. Em 2001, a representatividade de cada um desses impostos atingiu 37% e 30% da arrecadação local, respectivamente.

Segundo a autora, apesar do grande número de vantagens na instituição de um imposto sobre a propriedade urbana, o IPTU é ineficientemente explorado como fonte de receita. Enquanto o imposto representa de 2 a 3% do PIB em países como Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália, o IPTU no Brasil alcança menos do que 0,5% do produto. Na prática, observa-se que o IPTU anual custa menos do que a taxa de condomínio mensal pago pela grande maioria dos apartamentos do país.

De acordo com o estudo, foram arrecadados, em média, R$36 de IPTU per capita em 2001. Estratificando os municípios por classes de tamanho da população, observou-se que este indicador alcançou, em média, R$ 43,8 por habitante nas cidades maiores, e apenas R$ 4,9 per capita nos municípios menos populosos.

Para DE CESARE, aspectos determinantes para o mau desempenho do imposto incluem a ineficiência administrativa para manutenção do cadastro imobiliário razoavelmente qualificado e atualizado, bem como as dificuldades encontradas pelos municípios para gerar avaliações que reflitam o valor de mercado dos imóveis. Mesmo entre as prefeituras tecnicamente qualificadas para a gestão do IPTU, há entraves legais que fragilizam seu potencial de arrecadação, como a necessidade de aprovar, na Câmara de Vereadores, alterações na base de cálculo que resultem em crescimento do IPTU acima da inflação anual do exercício. Para a autora, há uma cultura de baixa arrecadação do imposto no Brasil. Devido à grande visibilidade do imposto, mudanças neste quadro tendem a ser objeto de conflitos com a população e geram grande desgaste político.

CARVALHO JR. (2006) mostrou que, desde 2000, a arrecadação do IPTU tem se mantido em torno de 0,5% do PIB e representado cerca de 6,4% da receita corrente dos municípios. Tal como DE CESARE, o autor também observou que a importância do tributo é baixa em relação aos padrões internacionais, e tende a variar positivamente conforme o porte dos municípios. Para as cidades com população acima de 200 mil habitantes, o IPTU tem representado, em média, 9,4% da receita corrente de 2000 a 2004. Já nas prefeituras com até 5 mil habitantes, esse índice atinge apenas 0,5%.

O maior aproveitamento do IPTU nos municípios mais populosos foi atribuído a dois fatores. O primeiro diz respeito ao alto custo administrativo,

com grande economia de escala, necessidade de processos sofisticados de avaliações imobiliárias, cadastro atualizado, digitalizado e referenciado, uma procuradoria e auditoria eficientes para cobrança do imposto. O segundo diz respeito às regras que regulam a repartição das transferências intergovernamentais entre as unidades locais. Tais regras, à medida que privilegiam os municípios menores em detrimento daqueles de maior porte, terminam forçando maior participação dos tributos próprios no orçamento das grandes prefeituras.

MACDOWELL (2007) também mostrou que o IPTU tem maior participação nas receitas dos grandes municípios, bem como nas cidades localizadas no Centro-Sul do país. Por exemplo, em 2006, o IPTU representou, em média, 0,5% e 11,7% da receita corrente das prefeituras com até 5 mil habitantes e 1 milhão de habitantes, respectivamente. Esses mesmos indicadores alcançaram 0,1% e 6,1% na região Nordeste, e 0,6% e 13,9% no Sudeste.

1.3. A Composição da Receita Tributária Municipal

A receita tributária própria municipal foi da ordem de US$ 28,9 bilhões ou 2,0% do PIB em 2007. Considerando as informações disponíveis para uma amostra de 5.248 unidades locais, este montante representou aproximadamente US$ 164,5 per capita.

A Tabela 1 mostra a distribuição da receita tributária própria entre os seus principais componentes: ISS, IPTU, ITBI e taxas. A rubrica "demais" engloba as contribuições de melhoria e a retenção na fonte do IR recolhido sobre os rendimentos pagos pelas administrações municipais aos servidores públicos.

Levando-se em conta os resultados agregados para o Brasil, observamos que o ISS representou a principal fonte de receita tributária municipal. O segundo lugar foi ocupado pelo IPTU e as demais fontes de receita tiveram uma importância relativamente próxima. Cabe ressaltar, no entanto, que essa distribuição se mostrou bem diferente dependendo do porte dos municípios, bem como da região geográfica a qual pertencem.

TABELA 1

"DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA SEGUNDO CLASSES DE TAMANHO DA POPULAÇÃO: 2007 (A) (B)"											
BRASIL						SUDESTE					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais
Média Brasil	46%	28%	7%	8%	10%	Média Região	46%	31%	7%	7%	9%
Micro	38%	12%	16%	8%	26%	Micro	40%	15%	16%	9%	20%
Pequeno	40%	19%	11%	11%	19%	Pequeno	42%	23%	10%	11%	14%
Médio	40%	27%	8%	12%	13%	Médio	37%	34%	8%	11%	10%
Grande	41%	30%	7%	10%	13%	Grande	41%	33%	6%	9%	11%
Capitais	52%	29%	7%	5%	6%	Capitais	52%	31%	7%	4%	7%
NORTE						SUL					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais
Média Região	63%	11%	4%	9%	13%	Média Região	39%	27%	10%	12%	11%
Micro	55%	2%	10%	3%	31%	Micro	31%	17%	17%	11%	24%
Pequeno	61%	4%	5%	6%	25%	Pequeno	31%	28%	13%	15%	13%
Médio	65%	7%	3%	8%	18%	Médio	33%	31%	10%	16%	10%
Grande	54%	4%	2%	4%	36%	Grande	42%	26%	8%	14%	10%
Capitais	67%	16%	4%	11%	2%	Capitais	43%	27%	11%	8%	11%
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais		ISS	IPTU	ITBI	Taxas	Demais
Média Região	54%	17%	7%	9%	14%	Média Região	41%	26%	12%	8%	12%
Micro	41%	3%	2%	2%	52%	Micro	38%	7%	26%	6%	23%
Pequeno	48%	4%	5%	5%	38%	Pequeno	35%	12%	24%	9%	21%
Médio	53%	9%	6%	7%	24%	Médio	39%	19%	14%	11%	17%
Grande	46%	15%	6%	8%	25%	Grande	34%	27%	8%	9%	22%
Capitais	57%	22%	8%	10%	3%	Capitais	47%	34%	9%	6%	3%

Elaboração Própria.
Fonte Primária: FINBRA 2007 - STN.
(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; 'Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.
(b) Demais = IRRF + Contribuição de Melhoria.

Para compreender essas diferenças, devemos levar em conta certas características do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro.

Para a grande maioria das prefeituras do país, repasses oriundos da partilha de tributos arrecadados pela União e pelos estados representam sua principal fonte de recursos. Dentro dos mesmos, cabe destacar a importância do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para os municípios pouco populosos. O FPM é um fundo federal com caráter redistributivo, que não leva em consideração nem a capacidade de geração de recursos próprios nem outras modalidades de transferências recebidas pelos municípios. O tamanho da população é tomado como parâmetro para a distribuição de recursos do fundo. Os municípios de porte reduzido são tidos como aqueles de menor capacidade de arrecadação, e, em consequência, são os mais beneficiados pelos repasses do fundo. Apenas no caso das capitais estaduais, o FPM considera a renda per capita como critério de distribuição.

As regras de distribuição do FPM terminam desestimulando o exercício pleno das competências tributárias nos municípios menores. Não se trata de que os mesmos não cobrem seus impostos, o que acontece é que eles terminam privilegiando os tributos mais fáceis de serem arrecadados e administrados. A proximidade dos eleitores com os administradores locais, a relativa escassez de recursos para a gestão tributária, aliadas com altos repasses do FPM per capita, terminam se configurando em fatores determinantes para o mau aproveitamento do potencial de arrecadação de impostos de natureza direta como é o caso do IPTU.

Para ilustrar essa evidência, consideremos os resultados agregados para o Brasil como exemplo. Nos micros e pequenos municípios, o ISS foi claramente preponderante em relação às outras incidências locais. A rubrica "demais" – especialmente por conta do IRRF, que não depende do esforço de arrecadação do município –, foi o segundo item de maior importância na receita.

É curioso notar que, nessas classes de municípios, a participação do IPTU nos recursos tributários se mostrou próxima ou, em certos casos, até mesmo inferior aos índices de participação do ITBI e das taxas. Isto se explica pelo fato de que, tanto do ponto de vista administrativo quanto político, é mais fácil para as prefeituras menores cobrarem ITBI e taxas do que IPTU.

No que diz respeito ao ITBI, é relativamente simples para os pequenos municípios saber os imóveis que estão sendo vendidos na sua jurisdição, uma

vez que, em geral, só há um cartório na cidade. Para controlar o volume e o valor das transações, basta que o fisco acompanhe o movimento de registros imobiliários no cartório (KHAIR e VIGNOLI, 2001).

Isto não significa que os administradores locais não enfrentem pressões para não elevar a alíquota do imposto, e tampouco que todos os municípios de menor porte tenham no ITBI uma importante fonte de arrecadação. O ITBI, na qualidade de imposto direto, é passível dos mesmos condicionantes políticos que o IPTU. A questão é que, no primeiro caso, a base de cálculo coincide com o fato gerador; os proprietários de imóveis só enfrentam o ônus fiscal quando se envolvem em operações de compra e venda; e a obtenção da escritura definitiva é condicionada ao pagamento do imposto.

As taxas são menos visíveis para a sociedade do que o IPTU. Ainda que a sua instituição seja acompanhada de frequentes questionamentos judiciais, em geral, os contribuintes não se dão conta da variedade de taxas cobradas pelo poder público, especialmente quando estas têm baixo valor.

Nas prefeituras de maior porte, verificamos que o ISS continuou sendo o imposto mais relevante. A diferença em relação às demais localidades é que o IPTU também teve papel de destaque na geração de recursos próprios.

Não é difícil compreender esse fenômeno. Nas cidades mais populosas, os administradores locais precisam contar com fontes de financiamento amplas e, ao mesmo tempo, previsíveis para fazer frente às necessidades de gasto. As taxas são importantes, mas destinam-se ao custeio de despesas específicas. O ITBI não tem esse problema, mas sua arrecadação pode oscilar bastante em virtude do movimento de compra e venda do mercado imobiliário. Assim sendo, as pressões dos eleitores pelo atendimento das suas demandas terminam fazendo do ISS e do IPTU fontes privilegiadas de recursos.

O padrão de comportamento dos tributos locais, conforme a classe de tamanho dos municípios, de certa forma, foi verificado em todas as regiões geográficas. Entretanto, nas prefeituras do Norte e Nordeste, a arrecadação se mostrou mais dependente do ISS. Em ambos os casos, seja por conta das dificuldades administrativas envolvidas na cobrança dos tributos diretos e/ou por conta do baixo grau de urbanização, a importância do IPTU até aumentou nas grandes prefeituras e capitais estaduais, mas em proporção menor do que nos seus pares nas demais regiões do país.

1.4. A Importância do IPTU na Receita Tributária Municipal

A arrecadação do IPTU foi da ordem de US$ 8,2 bilhões ou 0,44% do PIB, em 2007. Considerando os resultados agregados para uma amostra de 5.248 unidades locais, este montante respondeu por aproximadamente 28% da receita tributária municipal e totalizou cerca de US$ 46,5 per capita.

Na seção 1.3, foi visto que a representatividade do IPTU na arrecadação global variou conforme o porte dos municípios e a sua região geográfica. Mas, além disso, esta seção procura demonstrar que a inserção das unidades locais nos centros do país também teve papel preponderante na participação desse imposto na geração de recursos tributários próprios. Para tanto, os municípios foram classificados em microrregiões e tipologia de rendimento.

A classificação por microrregião atende aos critérios estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) . As microrregiões são definidas por Estado e agregam em torno de uma cidade polo as unidades locais que estão sob sua área de influência. Ao todo, o IBGE define 558 microrregiões.

As classes de rendimento foram definidas pelo Ministério da Integração Nacional e resultaram do cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita. Seguindo esses critérios, as microrregiões foram classificadas em quatro grupos: alta renda, dinâmica, estagnada e baixa renda .

As microrregiões de alta renda compreendem municípios com elevado rendimento domiciliar per capita, independente do crescimento da economia local. A categoria dinâmica considera microrregiões com rendimentos médio e baixo, mas com crescimento econômico significativo. As prefeituras da categoria estagnada possuem nível de rendimento médio e estrutura socioeconômica bem desenvolvida, mas com pouco dinamismo. Finalmente, a classe de baixa renda engloba municípios com níveis de rendimento e crescimento econômico reduzidos.

A maior parte das cidades brasileiras foi classificada nas microrregiões de tipologia estagnada, que reuniram pouco mais de 1/5 da população nacional com grau de urbanização estimado em 72,9%. Por outro lado, os municípios das microrregiões de alta renda – que ocuparam o segundo lugar na distribuição das cidades segundo o critério de rendimentos – abrigaram mais da metade dos residentes urbanos no país e apresentaram elevada taxa de urbanização. A quantidade de municípios das classes dinâmica e baixa renda foi semelhante. Ambas as classes concentraram baixos percentuais de população com grau de urbanização também modesto (Tabela 2).

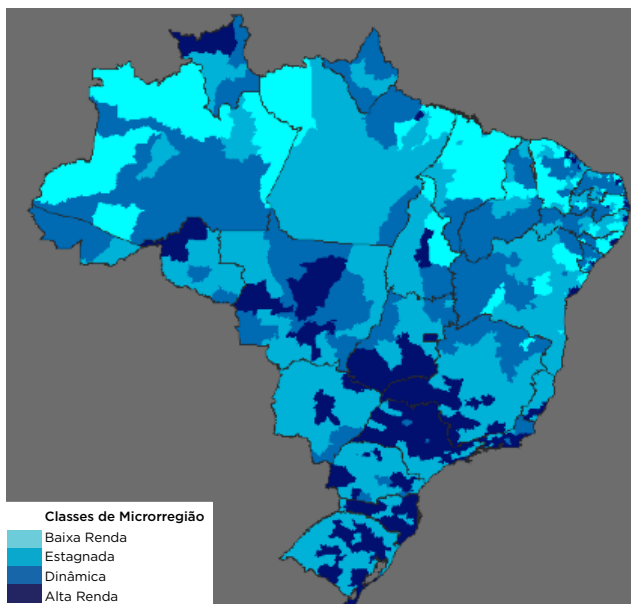
TABELA 2

Distribuição dos Municípios e da População por Classes de Rendimento: 2007					
Classes de Rendimento	Nº de Municípios		População		
	Total	Distribuição %	Total Em mil hab.	Distribuição %	Grau de Urbanização (a)
Brasil	5.248	100,0	175.630	100,0	81,8
Alta Renda	1.544	29,4	102.590	58,4	93,6
Estagnada	2.180	41,5	46.722	26,6	72,9
Dinâmica	883	16,8	12.939	7,4	55,3
Baixa Renda	641	12,2	13.379	7,6	51,6

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: FINBRA 2007 - STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional.
(a) Valores estimados com base no Censo de 2000.

A distribuição espacial dos municípios por microrregião e tipologia de rendimento é apresentada no Mapa 1 .

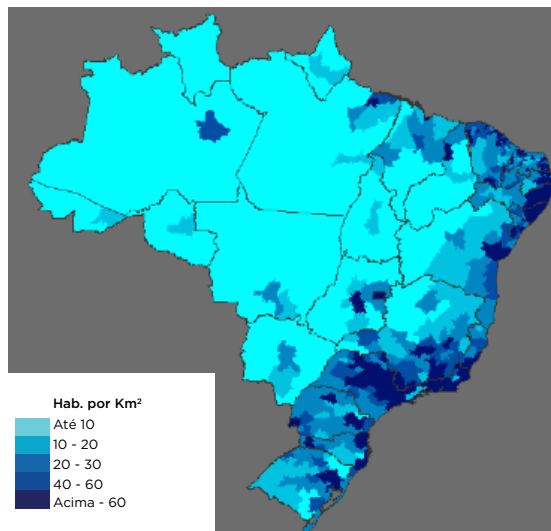
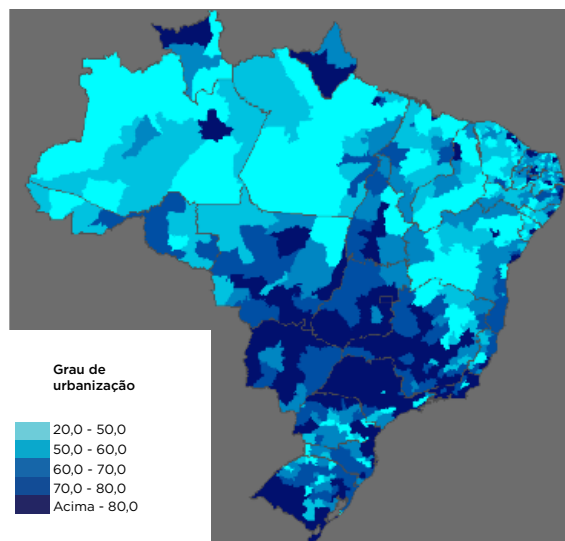
Como se vê no Mapa, o grupo de alta renda foi mais relevante na distribuição dos municípios localizados nos estados do Centro-Sul do país. Em contraste, as unidades inseridas nas microrregiões de baixa renda só estiveram presentes em Minas Gerais.

Mapa 1 - Classificação dos Municípios por Microrregião e Classes de Rendimento

Fonte: Elaboração Própria.
Fontes Primárias: IBGE e Ministério da Integração Nacional.

Os estados do Norte e, especialmente, do Nordeste foram aqueles com maior concentração de municípios na categoria de baixa renda. Nessas regiões, de um modo geral, as cidades de alta renda só tiveram presença mais marcante entre as prefeituras de grande porte e as capitais estaduais.

Finalmente, a tipologia dinâmica foi mais importante na distribuição dos municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o que reflete o fato da economia dessas regiões ainda se encontrar em estágio mais atrasado de desenvolvimento em comparação com o Sudeste e o Sul.

A distribuição espacial dos municípios por tipologia de rendimento guarda estreita relação com a densidade demográfica e o grau de urbanização das cidades, conforme pode ser observado nos Mapas 2 e 3.

Mapa 2 - Densidade Demográfica por Microrregião: 2007 (a)

Mapa 3 - Grau de Urbanização por Microrregião: 2007 (a)

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: IBGE e Ministério da Integração Nacional.
(a) Valores estimados com base no Censo de 2000.

Feitas essas considerações, vejamos como se comportou a representatividade do IPTU na receita tributária total, levando-se em conta os critérios de distribuição dos municípios acima mencionados.

A Tabela 3 mostra que o nível de rendimento das microrregiões, nas quais estavam inseridos os municípios, foi fundamental para tornar o IPTU mais representativo na geração de recursos próprios. Em que pesem as diferenças regionais, observe que foram acentuadas as distâncias entre os indicadores das cidades de alta renda e os percentuais de participação do imposto na arrecadação dos municípios situados nas áreas de menor rendimento.

Em virtude dos fatores apontados na seção anterior, a importância do IPTU na arrecadação também foi influenciada positivamente pelo porte do município. Entretanto, observa-se que, para os municípios de baixa renda, em qualquer classe de tamanho da população, a representatividade do imposto nas receitas próprias se mostrou bastante reduzida.

Não é surpreendente que o nível de rendimento das famílias tenha apresentado uma relação direta com a arrecadação do IPTU, uma vez que esta variável influencia a densidade demográfica, o grau de urbanização da população e o valor dos imóveis. Tais fatores são essenciais para compreender as assimetrias no grau de representatividade do imposto nos municípios do Norte e Nordeste em comparação com as prefeituras das demais regiões.

TABELA 3

"Importância do IPTU na Receita Tributária Própria segundo Classes de Rendimento e Tamanho da População: 2007 (a) 2007 (a) (b)"

	BRASIL					SUDESTE					
	Total	Alta Renda	Estag-nada	Dinâ-mica	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Estag-nada	Dinâ-mica	Baixa Renda
Média Brasil	28	30	21	11	4	Média Região	31	32	28	18	9
Micro	12	15	12	3	2	Micro	15	16	13	5	
Pequeno	19	25	19	7	3	Pequeno	23	25	22	14	2
Médio	27	33	23	15	4	Médio	34	37	28	20	11
Grande	31	32	23	11	7	Grande	33	33	32		
Capitais	28	29	14			Capitais	30	30			
	NORTE						SUL				
	Total	Alta Renda	Estag-nada	Dinâ-mica	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Estag-nada	Dinâ-mica	Baixa Renda
Média Região	11	13	11	3	4	Média Região	27	27	27	18	
Micro	2	1	2	2	2	Micro	17	17	17		
Pequeno	4	4	4	3	3	Pequeno	28	29	27	12	
Médio	7	10	7	4	5	Médio	31	31	31	23	
Grande	6	15	5		6	Grande	25	26	17		
Capitais	14	13	15			Capitais	28	28			
	NORDESTE						CENTRO-OESTE				
	Total	Alta Renda	Estag-nada	Dinâ-mica	Baixa Renda		Total	Alta Renda	Estag-nada	Dinâ-mica	Baixa Renda
Média Região	17	21	12	8	4	Média Região	26	29	19	17	
Micro	3		2	3	3	Micro	7	8	6	4	
Pequeno	4	15	4	4	4	Pequeno	12	15	9	12	
Médio	9	13	9	12	4	Médio	19	17	18	28	
Grande	18	21	16	11	8	Grande	32	33	30		
Capitais	21	22	12			Capitais	32	32			

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: FINBRA 2007 - STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional.
(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.

1.5. O Volume de Recursos Arrecadados com o IPTU

Como se pode ver, a arrecadação do IPTU foi da ordem de US$ 46,5 per capita considerando os resultados agregados para o conjunto dos municípios do país. Não obstante, a média nacional não é um bom parâmetro para o comportamento da receita do imposto em cada uma dessas localidades.

Os Gráficos 1 a 6 mostram a distribuição dos municípios nas faixas de arrecadação de IPTU per capita no Brasil e em cada uma das regiões geográficas.

Conforme o Gráfico 1, se levarmos em conta que 43% das 5.248 unidades locais recolheram menos de US$ 2,5 por habitante, podemos constatar que a maioria das prefeituras não tem no imposto uma importante fonte de recursos tributários próprios, e, além disso, é enorme a dispersão entre os valores de IPTU coletados pelas administrações locais em relação à média nacional. Note que 1.112 cidades não chegaram a arrecadar US$ 0,50 de IPTU por habitante. Por outro lado, há 778 prefeituras cuja arrecadação superou US$ 20 per capita, e, entre as mesmas, há 41 casos em que a receita do imposto foi maior do que US$ 160.

As regiões Norte e Nordeste foram aquelas que concentraram maior quantidade de municípios nas faixas inferiores de arrecadação (Gráficos 2 e 3).

Quando os intervalos de arrecadação per capita são condensados em cinco grandes grupos – até 2,5; de 2,5 a 5; de 5 a 10; de 10 a 20; e acima de US$ 20 por habitante –, verificamos que a distribuição dos municípios se mostrou relativamente equilibrada na região Sudeste. Repare, por exemplo, que não houve grandes disparidades com relação ao número de municípios nos intervalos mínimo e máximo de arrecadação (Gráfico 4) – um resultado, até certo ponto, surpreendente. Uma vez que a região possui os melhores indicadores socioeconômicos do país, seria natural a observação de uma maior presença de municípios com índices de recolhimentos per capita mais elevados. A questão é que, embora seja verdadeira a posição privilegiada do Sudeste no cenário nacional, estados como Minas Gerais e Espírito Santo terminam abrigando, em parte dos seus territórios, municípios com características que se aproximam mais daquelas verificadas no Norte e Nordeste. Em consequência, nesses dois estados, particularmente em Minas Gerais, foi observada a maior concentração de municípios com níveis reduzidos de arrecadação per capita comparativamente aos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o que acabou influenciando os resultados agregados da região (Gráficos 7 a 10).

A região Sul do país foi aquela com menor concentração de prefeituras cuja receita de IPTU não ultrapassou a marca de US$ 2,5 (Gráfico 5). Já a distribuição dos municípios do Centro-Oeste, ocupou posição intermediária entre os resultados observados no Sudeste e Sul do Brasil.

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação per capita do IPTU, segundo Regiões Geográficas: 2007 (parte 1/3)

GRÁFICO 1 - Brasil: 5.228 municípios

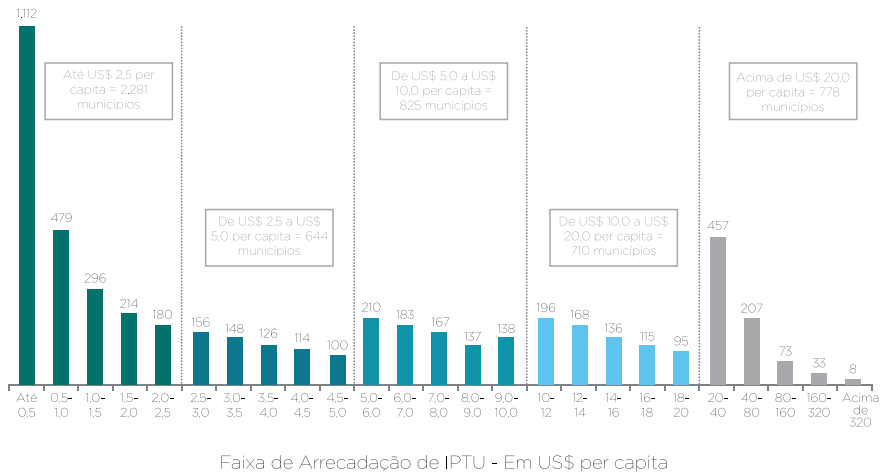



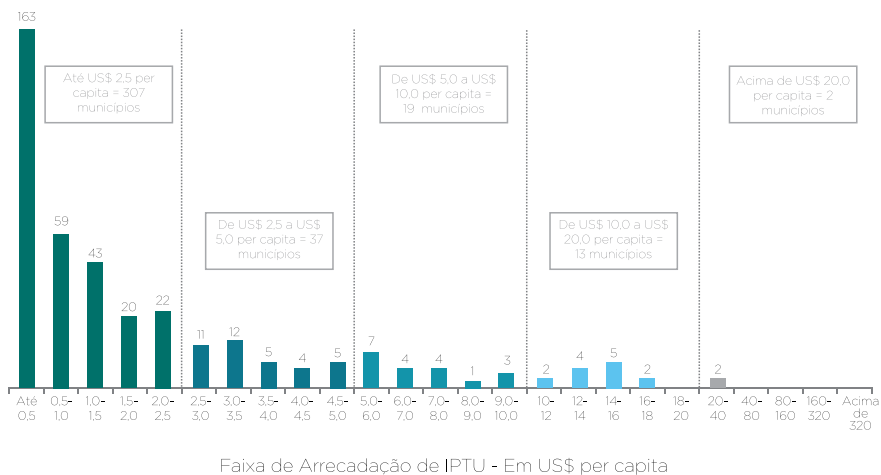
GRÁFICO 2 - Região Norte: 378 municípios

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação per capita do IPTU, segundo Regiões Geográficas: 2007 (parte 2/3)

Gráfico 3 - Região Nordeste: 1646 municípios

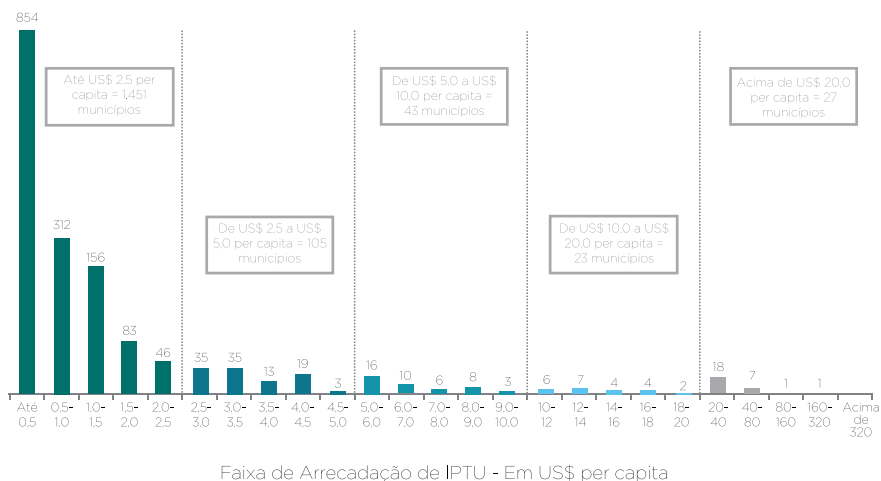



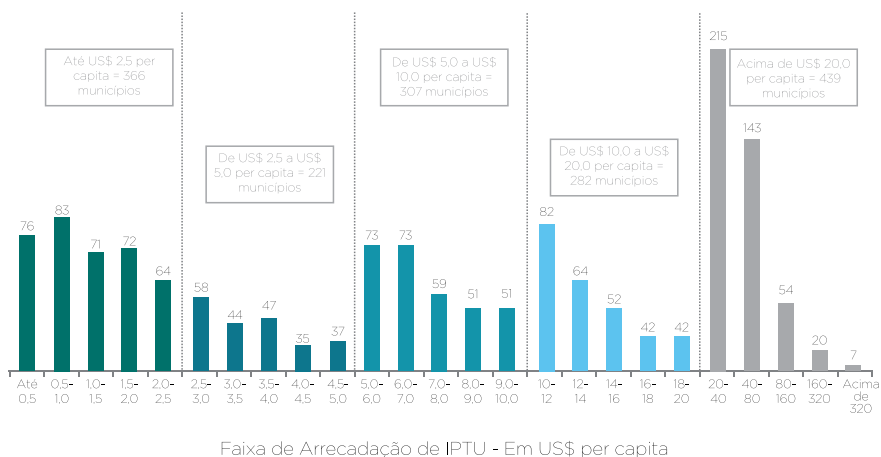
Gráfico 4 - Região Sudeste: 1615 municípios

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação per capita do IPTU, segundo Regiões Geográficas: 2007 (parte 3/3)

gráfico 5 - Região Sul: 1172 municípios

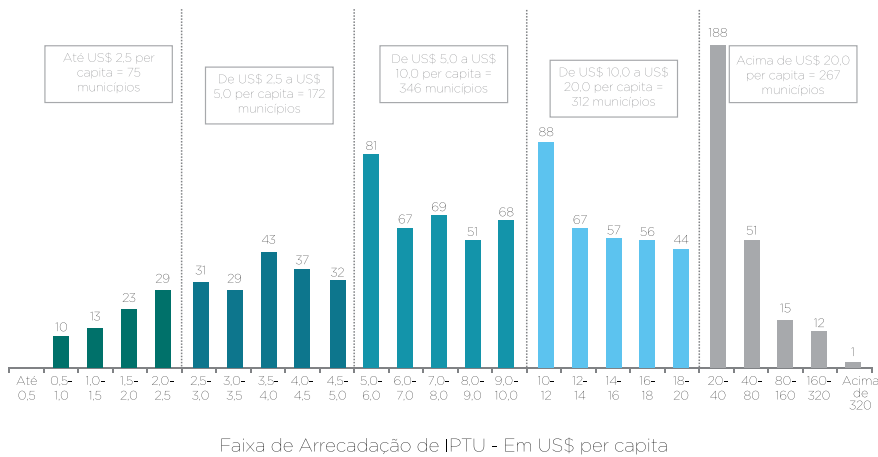
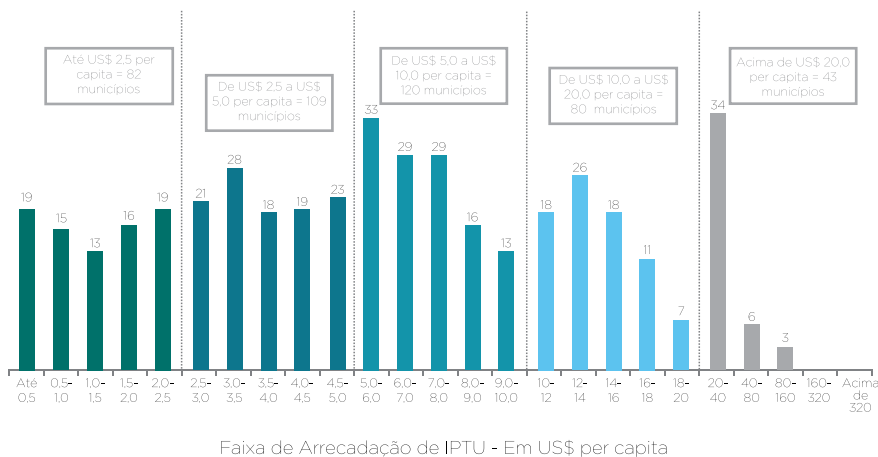



gráfico 6 - Região Centro-Oeste: 434 municípios

Elaboração própria.
Fonte Primária: FINBRA 2007 – STN.

Distribuição dos Municípios da Região Sudeste conforme Faixas de Arrecadação per capita do IPTU, segundo Unidades da Federação: 2007

GRÁFICO 7
Minas Gerais: 820 municípios

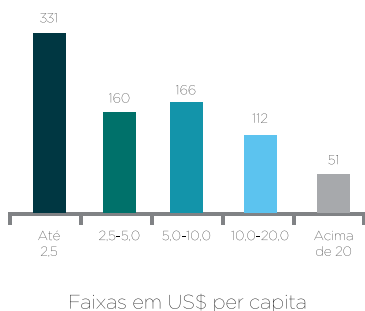



GRÁFICO 8
Espírito Santo: 77 municípios

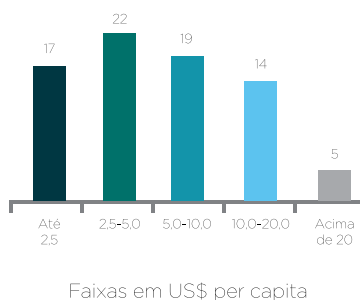



GRÁFICO 9
Rio de Janeiro: 83 municípios

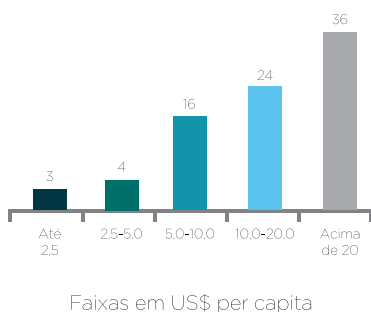
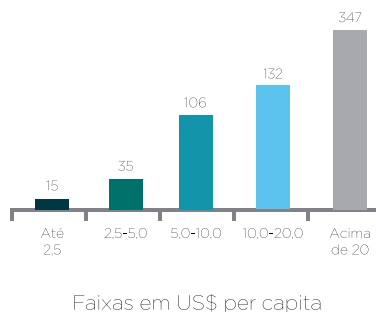
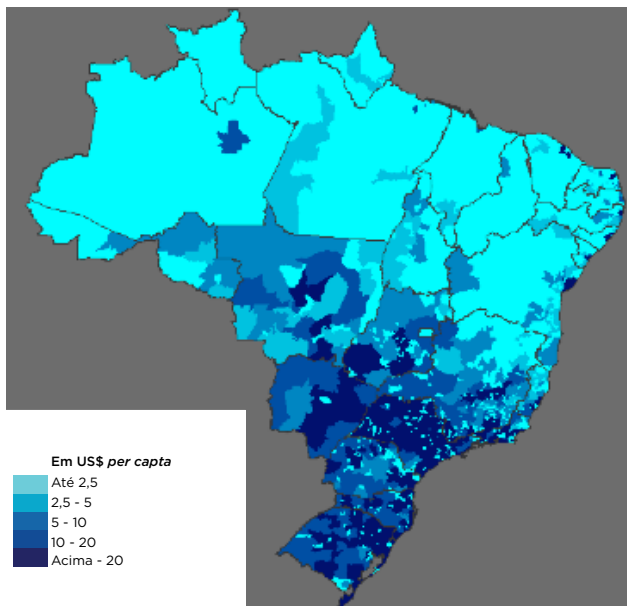



GRÁFICO 10
São Paulo: 635 municípios

Elaboração Própria.
Fonte Primária: FINBRA 2007 - STN.

As Tabelas 4 e 5 distribuem os municípios por faixas de arrecadação de IPTU per capita segundo classes de tamanho da população e de rendimento .

Ratificando os resultados apresentados nas seções anteriores, as Tabelas 4 e 5 demonstram que, de um modo geral, o porte dos municípios e sua inserção nos centros produtivos do país tiveram importância decisiva para explicar as assimetrias no volume de recursos coletados com o IPTU. Entretanto, como se vê no Mapa 4, isto não elimina importantes diferenças regionais.

Mapa 4 - Arrecadação de IPTU em US$ per capita: 2007

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: Finbra 2007 – STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional.

Por exemplo, no Sudeste, 34% das prefeituras com menos de 5 mil habitantes arrecadaram até US$ 2,5 de IPTU per capita. No outro extremo, a totalidade das capitais estaduais recolheu mais de US$ 20. Na região Norte, o tamanho da população também influenciou positivamente o montante de recursos coletados, mas foi bem maior a concentração de micro municípios na faixa inferior de arrecadação, ao passo que apenas uma das sete capitais que fazem parte da região recolheu mais de US$ 20 per capita (Tabela 4).

Outro exemplo também ajuda a ilustrar a importância de fatores econômicos na explicação das assimetrias nos montantes de receita do IPTU. Considerando os resultados nacionais, repare que apenas 6% dos municípios das microrregiões de alta renda coletaram até US$ 2,5 de IPTU por habitante. Em oposição, este índice atingiu 94% nas prefeituras classificadas como baixa renda (Tabela 5).

Para concluir esta seção, podemos dizer que a enorme dispersão verificada entre os valores arrecadados de IPTU é um indicativo da existência de potencial tributário não explorado. Por outro lado, essa dispersão, por si só, não fornece uma dimensão desse potencial. Isto porque, em um país marcado por uma profunda heterogeneidade, não é de se esperar que municípios com características distintas sejam capazes de arrecadar montantes semelhantes de IPTU.

Municípios de pequeno porte, por exemplo, divergem das capitais estaduais, tanto no que diz respeito ao tamanho da sua população quanto em relação à realidade socioeconômica. As disparidades, no entanto, não estão presentes apenas entre as prefeituras de porte distinto. Dois municípios de tamanhos idênticos podem apresentar indicadores diferentes, dependendo da tipologia de rendimento em que estejam classificados e/ou da região geográfica em que estejam inseridos. O mesmo se aplica se considerarmos que também existem importantes diferenças intrarregionais.

A classificação das unidades locais segundo parâmetros comuns atenua, mas não elimina, as disparidades existentes entre as mais de 5 mil prefeituras do país. As especificidades locais só poderiam ser capturadas em detalhe por meio de estudos de caso. No entanto, em razão da própria heterogeneidade, trabalhar com grupos de análise é um caminho mais apropriado do que considerar resultados nacionais. Conforme será apresentado na seção 1.7, qualquer exercício a respeito do potencial tributário do IPTU deve partir da comparação entre pares.

TABELA 4

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita segundo Classes de Tamanho da População: 2007 (a) (b)											
BRASIL						SUDESTE					
	Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20		Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20
Média Brasil	43	12	16	14	15	Média Região	23	14	19	17	27
Micro	41	19	23	13	4	Micro	34	21	25	15	5
Pequeno	50	12	16	13	10	Pequeno	27	16	20	18	18
Médio	41	8	10	15	25	Médio	9	6	15	20	50
Grande	8	5	9	14	64	Grande	1		4	14	81
Capitais			8	23	69	Capitais					100
NORTE						SUL					
	Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20		Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20
Média Região	81	10	5	3	1	Média Região	6	15	30	27	23
Micro	88	12				Micro	11	22	36	23	7
Pequeno	87	8	4	1		Pequeno	5	14	33	29	19
Médio	75	11	7	6	1	Médio		2	12	32	54
Grande	55	18	18	9		Grande			5	8	87
Capitais			29	57	14	Capitais					100
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20		Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20
Média Região	88	6	3	1	2	Média Região	19	25	28	18	10
Micro	95	4	0		0	Micro	36	32	26	5	2
Pequeno	94	4	1	1	1	Pequeno	15	28	33	16	7
Médio	81	10	6	1	2	Médio	3	10	19	49	20
Grande	24	22	22	22	10	Grande			20	10	70
Capitais				22	78	Capitais					100

Elaboração Própria.
Fonte Primária: FINBRA 2007 - STN.
(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.
(b) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US$ per capita. Conversão pela paridade do poder de compra.

TABELA 5

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita segundo Classes de Rendimento: 2007 (a)											
BRASIL						SUDESTE					
	Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20		Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20
Média Brasil	43	12	16	14	15	Média Região	23	14	19	17	27
Alta Renda	6	10	22	24	38	Alta Renda	5	8	19	22	47
Estagnada	41	17	19	14	8	Estagnada	31	21	22	15	11
Dinâmica	77	11	7	3	2	Dinâmica	74	7	6	7	5
Baixa Renda	94	4	2	0	0	Baixa Renda	80		20		
NORTE						SUL					
	Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20		Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20
Média Região	81	10	5	3	1	Média Região	6	15	30	27	23
Alta Renda	58	15	8	15	4	Alta Renda	4	10	26	28	32
Estagnada	74	13	8	5	1	Estagnada	9	19	32	26	14
Dinâmica	88	9	3			Dinâmica	17	22	50	6	6
Baixa Renda	94	3	1	1		Baixa Renda					
NORDESTE						CENTRO-OESTE					
	Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20		Até 2,5	2,5 a 5	5 a 10	10 a 20	Acima de 20
Média Região	88	6	3	1	2	Média Região	19	25	28	18	10
Alta Renda	24	10	6	24	35	Alta Renda	6	19	35	21	19
Estagnada	86	8	4	2	1	Estagnada	25	27	22	20	6
Dinâmica	89	7	2		1	Dinâmica	26	31	26	12	5
Baixa Renda	94	4	1	0	0	Baixa Renda					

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: FINBRA 2007 - STN, IBGE e Ministério da Integração Nacional.
(a) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US$ per capita. Conversão pela paridade do poder de compra.

1.6. O IPTU, o Cadastro Imobiliário e a Planta Genérica de Valores

1.6.1. Principais deficiências do cadastro e do sistema de avaliação imobiliária no Brasil

Entre as ferramentas administrativas mais importantes para a arrecadação do IPTU, encontram-se o cadastro imobiliário e a planta genérica de valores.

O artigo nº 33 do Código Tributário Nacional define que a base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel. Este valor é determinado pela administração municipal com base em uma estimativa do preço pelo qual o imóvel seria vendido nas condições de mercado. Para tanto, devem ser considerados atributos físicos como dimensão, tipologia e finalidade construtiva, área e ano da edificação e, em condições ideais, também os inúmeros fatores que afetam a valorização dos imóveis. Entre os mesmos, cabe citar a provisão de equipamentos e serviços de infraestrutura urbana, a proximidade de áreas de lazer e pontos comerciais, bem como as condições socioambientais e os índices de criminalidade das regiões da cidade onde estão inseridos os imóveis.

O cadastro imobiliário é o instrumento através do qual a administração municipal registra os atributos, sejam físicos ou locacionais, dos imóveis situados no seu território, e identifica os respectivos proprietários. A reunião de um conjunto amplo de informações e sua constante atualização são requisitos fundamentais para que as avaliações imobiliárias efetuadas pelo poder público sejam capazes de refletir adequadamente os preços praticados no mercado. Para DE CESARE (2005), o cadastro é o principal pilar da tributação imobiliária, uma vez que qualquer estimativa de valor venal do IPTU somente pode ser realizada com base nos dados cadastrais.

A montagem de cadastros eficientes não necessariamente requer o emprego de técnicas sofisticadas. No entanto, nos grandes centros urbanos, a disponibilidade de equipe técnica especializada e recursos tecnológicos modernos, como, por exemplo, a utilização de imagens via satélite, para obter informações relativas ao georreferenciamento da zona urbana da cidade, podem contribuir bastante para a melhoria da capacidade do administrador local de acompanhar as constantes alterações experimentadas em seu território.

Na grande maioria dos municípios brasileiros, o cálculo do valor venal é resultado da adição do valor do terreno com o da construção. Em geral, as administrações locais calculam um valor-base médio do metro quadrado dos terrenos e das edificações localizadas em diferentes zonas da cidade. Para a avaliação dos terrenos, podem ser considerados seus atributos físicos e locacionais. No caso das edificações, o valor-base é calculado de acordo com orçamentos genéricos para tipologias construtivas predefinidas. Disso resulta um sistema que se pode qualificar como de avaliação em massa, no qual somente o preço do terreno pode sofrer variações exógenas, e seus valores médios são registrados em uma ferramenta denominada planta genérica de valores. Daí se dizer que, no Brasil, a base de cálculo do IPTU é determinada por esta planta através das informações contidas no cadastro imobiliário.

Em que pese a importância do cadastro para a estimativa do valor venal dos imóveis, a simples observação da realidade é uma inequívoca demonstração do alto índice de edificações irregulares no país, que estão presentes tanto entre os domicílios ocupados pela população de baixa renda quanto entre os condomínios de classe média-alta. Dados fornecidos por CARVALHO JR. (2006) revelaram que, na maioria dos estados do Brasil, o nível de cobertura cadastral se situa entre 50% e 60%. De acordo com DE CESARE (2005), apenas os imóveis que receberam carta de habitação e foram edificados de acordo com parâmetros legais costumam ser incluídos no cadastro imobiliário. Mesmo os imóveis que se incluem nesta categoria nem sempre são corretamente registrados, devido a omissões de expansão da área construída.

Somente por meio do esforço constante de recadastramento, os municípios podem identificar áreas de expansão irregulares, inserção de novos imóveis urbanos e modificações significativas sofridas pelos mesmos. O problema é que a atividade envolve custos que os administradores locais não têm condições ou interesse em arcar. Os elevados investimentos, tanto em recursos humanos quanto técnicos, requeridos para a realização de levantamentos aéreos ou de campo têm sido apontados pelos municípios como obstáculo para a atualização periódica das suas respectivas bases cadastrais. Justificativa semelhante é utilizada para a pouca atenção conferida à montagem de sistemas capazes de capturar tanto os atributos físicos dos imóveis quanto fatores de natureza mais subjetiva, como os índices de criminalidade, nível de poluição do ar e sonora, acesso aos centros de lazer, dentre outros.

Em consequência, as avaliações imobiliárias no Brasil terminam sendo pautadas por parâmetros antigos e, via de regra, costumam desprezar os aspectos dinâmicos que impactam a valorização dos imóveis, o que acaba comprometendo o potencial de arrecadação do IPTU. Soma-se a isso o fato das mencionadas avaliações serem fortemente condicionadas por questões de natureza política.

O IPTU é um imposto direto de alta visibilidade, de tal sorte que grupos organizados de proprietários tendem a pressionar o poder público no sentido de minimizar seu ônus fiscal. O argumento, nem sempre verdadeiro, é de que já pagam um montante elevado de impostos comparativamente à população de baixa renda, que desfruta dos benefícios da informalidade. Segundo DE CESARE (2005:51), "algumas pessoas que residem em zonas supridas por serviços públicos alegam que é injusto que paguem mais IPTU do que outros contribuintes, uma vez que o dinheiro arrecadado será fundamentalmente empregado para investir nas zonas periféricas ou na melhoria das condições de vida da população mais carente".

A necessidade de que as alterações na planta genérica de valores tenham que ser aprovadas pela Câmara de Vereadores acaba contribuindo para que as avaliações não sejam pautadas apenas por critérios técnicos. Nas grandes cidades, essa determinação favorece a atuação dos grupos acima citados. Nos pequenos municípios, os próprios representantes do poder público costumam ser os proprietários dos imóveis mais valorizados. Em ambos os casos, terminam sendo poucos os incentivos para a revisão dos valores estipulados na planta, que, com isso, deixam de refletir o preço dos imóveis nas condições de mercado.

A falta de interesse em alterar os parâmetros que afetam a arrecadação do IPTU é também potencializada pelo fato dos municípios contarem com um imposto (o ISS) muito mais fácil de ser administrado e cobrado, conforme já destacado em outras partes do trabalho.

Na prática, o que se observa no Brasil é uma tendência das administrações municipais avaliarem os imóveis de maneira regressiva. As propriedades mais valorizadas tendem a apresentar uma defasagem maior em relação ao seu preço de mercado do que os imóveis de valor mais baixo. Segundo CARVALHO JR. (2006:23), "muitos municípios utilizam o mesmo valor do terreno para determinada zona da cidade ou até para todo o perímetro urbano, gerando distorções significativas no nível das avaliações".

As dificuldades para modificar periodicamente a planta genérica de valores e de implementar sistemas de avaliação que considerem os mais variados fatores que afetam a valorização dos imóveis ao longo do tempo, além de comprometer a produtividade fiscal do IPTU, termina afetando os preceitos de justiça fiscal que poderiam ser alcançados por meio de um imposto de natureza direta.

1.6.2. As ferramentas administrativas e a arrecadação do IPTU

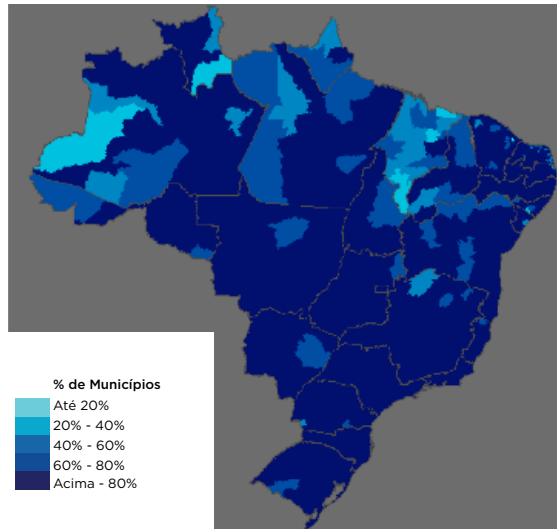
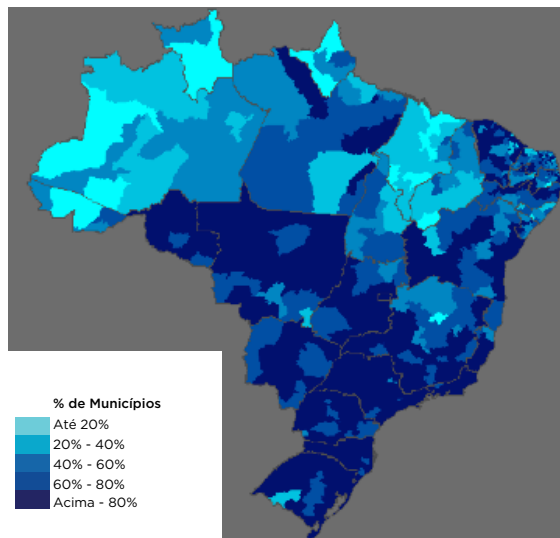
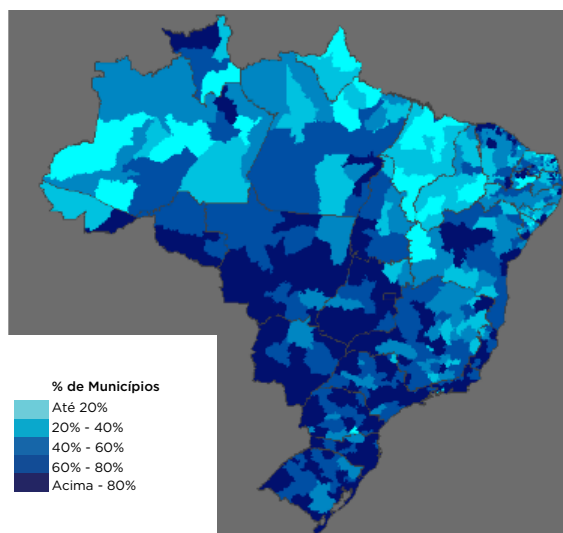
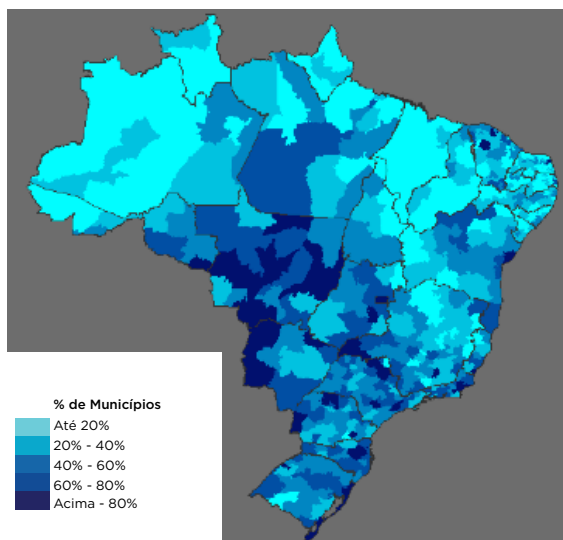
O requisito básico para a cobrança do IPTU é o cadastramento dos imóveis na prefeitura, e na quase totalidade (94%) dos municípios da amostra de 5.248 unidades foi constatada a existência de cadastro imobiliário em 2006. Ainda que o grau de modernização dos cadastros seja um fator importante para bem explorar o potencial de arrecadação do IPTU, o percentual de municípios da mesma amostra com cadastro informatizado caiu para 84%.

Cabe destacar que a presença do instrumento digitalizado foi maior justamente naquelas prefeituras onde, conforme visto nas seções precedentes, o IPTU teve maior relevância na geração de recursos tributários próprios, quais sejam: as cidades de maior porte e as prefeituras inseridas em microrregiões de nível de rendimento mais elevado (Tabelas 6 e 7).

Os Mapas 5 e 6 mostram que diferenças regionais também foram mais acentuadas quando o indicador considerado foi a informatização do cadastro.

Com relação à planta genérica de valores, 73% dos municípios brasileiros possuíam o instrumento em 2006, e pouco mais da metade (57%) dispunham de planta digitalizada – percentuais bem mais modestos em comparação com os indicadores de cadastramento imobiliário. Nesse caso, o porte dos municípios e, em particular, o grau de desenvolvimento econômico das microrregiões em que estavam inseridos, foram fundamentais para a melhoria dos indicadores (Tabelas 8 e 9).

Observações semelhantes quanto ao papel de fatores econômicos na disponibilidade da planta estão presentes nos resultados que consideram a distribuição regional dos indicadores. Como se vê nos Mapas 7 e 8, foi maior a concentração de municípios com planta de valores, e, em especial com planta digitalizada, nas microrregiões do Centro-Sul do país.

Mapa 5 - Percentual de Municípios com Cadastro Imobiliário: 2006 (a)

Mapa 6 - Percentual de Municípios com Cadastro Imobiliário Informatizado: 2006 (a)

Mapa 7 - Percentual de Municípios com Planta Genérica de Valores: 2006 (a)

Mapa 8 - Percentual de Municípios com Planta de Valores Informatizada: 2006 (a)

Elaboração Própria.
Fonte Primária: IBGE. (a) Cálculos efetuados por microrregiões.

Feitas essas considerações, vejamos como os dois instrumentos acima descritos se relacionam com o volume de recursos arrecadados com o IPTU. Para facilitar a exposição, as cinco faixas de receita per capita apresentadas na seção 1.5 foram condensadas em três.

De acordo com o exposto aqui, o sistema de cadastramento e avaliações imobiliárias no Brasil conta com sérias deficiências. A disponibilidade dessas ferramentas na maior parte dos municípios do país não é, portanto, garantia de que elas reflitam adequadamente o grau de ocupação das cidades e o valor de mercado das propriedades urbanas.

Ainda assim, chamou a atenção o fato de que, mesmo na presença dessas deficiências, a existência de cadastro imobiliário e, em particular, de cadastro informatizado, se mostrou um requisito fundamental para elevar os montantes recolhidos com o IPTU em todas as classes de tamanho de município. O mesmo foi observado em relação à planta genérica de valores (Tabelas 6 e 8).

Incluindo as tipologias de rendimento na análise, verificamos que os instrumentos administrativos continuaram sendo importantes para a arrecadação do IPTU, mas em graus distintos dependendo do nível de renda. Por exemplo, para o grupo de municípios inseridos nas microrregiões de baixa renda, praticamente não fez diferença a presença do cadastro e de planta de valores, bem como se os mesmos se encontravam ou não digitalizados. Nesse caso, quase a totalidade das prefeituras recolheu menos de US$ 5 per capita (Tabelas 7 e 9).

Os indicadores apresentados nesta seção permitem concluir que o aperfeiçoamento das ferramentas administrativas é um dos caminhos a serem trilhados para desenvolver o potencial tributário do IPTU. Por outro lado, essas ferramentas, sozinhas, não geram potencial de arrecadação. A prova disso foi o comportamento da receita do imposto nos municípios de baixa renda.

TABELA 6

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Cadastro Imobiliário segundo Classes de Tamanho: 2006/2007 (a) (b)

Indicadores de Cadastramento		Nº de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US$ per capita		
			Até 5	5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		5.248	56	16	28
Micro	Total	1.264	60	23	17
	Sem Cadastro	74	96	1	3
	Com Cadastro	164	88	7	5
	Com Cadastro Informatizado	1.026	53	27	21
Pequeno	Total	2.508	61	16	23
	Sem Cadastro	189	96	1	3
	Com Cadastro	269	94	4	2
	Com Cadastro Informatizado	2.050	54	19	27
Médio	Total	1.228	49	10	40
	Sem Cadastro	41	98		2
	Com Cadastro	82	87	2	11
	Com Cadastro Informatizado	1.105	45	11	44
Grande	Total	222	13	9	78
	Sem Cadastro	2	100		
	Com Cadastro	2	50		50
	Com Cadastro Informatizado	218	11	9	79
Capitais	Total	26		8	92
	Com Cadastro Informatizado	26		8	92

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: FINBRA 2007 - STN e MUNIC 2006 - IBGE.
(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.
(b) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US$ per capita. Conversão pela paridade do poder de compra.

TABELA 7

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Cadastro Imobiliário segundo Classes de Rendimento: 2006/2007 (a)					
Indicadores de Cadastramento		Nº de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US$ per capita		
			Até 5	5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		5.248	56	16	28
Alta Renda	Total	1.544	16	22	62
	Sem Cadastro	14	86		14
	Com Cadastro	30	37	20	43
	Com Cadastro Informatizado	1.500	15	23	62
Estagnada	Total	2.180	58	19	22
	Sem Cadastro	79	90	4	6
	Com Cadastro	198	86	9	6
	Com Cadastro Informatizado	1.903	54	21	25
Dinâmica	Total	883	88	7	5
	Sem Cadastro	101	99		1
	Com Cadastro	154	99	1	
	Com Cadastro Informatizado	628	83	10	7
Baixa Renda	Total	641	98	2	1
	Sem Cadastro	112	100		
	Com Cadastro	135	100		
	Com Cadastro Informatizado	394	96	3	1

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: FINBRA 2007 - STN, MUNIC 2006 - IBGE e Ministério da Integração Nacional.
(a) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US$ per capita. Conversão pela paridade do poder de compra.

TABELA 8

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Planta Genérica de Valores segundo Classes de Tamanho: 2006/2007 (a) (b)

Indicadores de Cadastramento		Nº de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US$ per capita		
			Até 5	5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		5.248	56	16	28
Micro	Total	1.264	60	23	17
	Sem Planta	417	75	16	10
	Com Planta	224	64	21	16
	Com Planta Informatizada	623	48	28	23
Pequeno	Total	2.508	61	16	23
	Sem Planta	773	85	8	8
	Com Planta	423	67	13	20
	Com Planta Informatizada	1.312	46	22	33
Médio	Total	1.228	49	10	40
	Sem Planta	216	85	6	10
	Com Planta	170	58	7	35
	Com Planta Informatizada	842	38	12	49
Grande	Total	222	13	9	78
	Sem Planta	8	50	13	38
	Com Planta	21	14	5	81
	Com Planta Informatizada	193	11	9	80
Capitais	Total	26		8	92
	Com Planta	2			100
	Com Planta Informatizado	24		8	92

Elaboração Própria.
Fonte Primária: FINBRA 2007 - STN e MUNIC 2006 - IBGE
(a) Classes de Tamanho da População: Micro = até 5.000 hab.; Pequeno = 5.001 - 20.000 hab.; Médio = 20.001 - 100.000 hab.; Grande = Acima de 100.001 hab.; e Capitais = capitais estaduais.
(b) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US$ per capita. Conversão pela paridade do poder de compra.

TABELA 9

Distribuição dos Municípios por Faixas de Arrecadação de IPTU per capita e Indicadores de Planta Genérica de Valores segundo Classes de Rendimento: 2006/2007 (a)					
Indicadores de Cadastramento		Nº de Municípios	Faixas de Arrecadação de IPTU - Em US$ per capita		
			Até 5	5 a 10	Acima de 10
Média Brasil		5.248	56	16	28
Alta Renda	Total	1.544	16	22	62
	Sem Planta	193	31	31	38
	Com Planta	204	22	22	57
	Com Planta Informatizada	1.147	13	21	66
Estagnada	Total	2.180	58	19	22
	Sem Planta	530	79	12	9
	Com Planta	368	62	17	21
	Com Planta Informatizada	1.282	49	23	29
Dinâmica	Total	883	88	7	5
	Sem Planta	381	96	3	1
	Com Planta	139	91	5	4
	Com Planta Informatizada	363	78	12	9
Baixa Renda	Total	641	98	2	1
	Sem Planta	310	99	0	0
	Com Planta	129	98	1	1
	Com Planta Informatizada	202	95	4	1

Elaboração Própria.
Fontes Primárias: FINBRA 2007 - STN, MUNIC 2006 - IBGE e Ministério da Integração Nacional.
(a) Faixas de arrecadação de IPTU definidas em US$ per capita. Conversão pela paridade do poder de compra.

1.7. Um Exercício sobre o Potencial Tributário do IPTU

Ao longo deste capítulo, foi demonstrado que o IPTU não representa uma importante fonte de recursos tributários próprios para a maioria das prefeituras brasileiras. Embora a média de arrecadação nacional tenha alcançado US$ 46,5 per capita, mais da metade dos municípios do país recolheu menos de US$ 5 por habitante e, em um número considerável de cidades, a receita do imposto não chegou a US$ 0,50 per capita.

Um quadro de tamanha assimetria, por si só, sugere a existência de um enorme potencial tributário não explorado. A questão é que conhecer o tamanho deste potencial não é trivial.

A comparação dos montantes per capita de IPTU arrecadado em distintas localidades, embora não permita conhecer a magnitude do potencial de arrecadação de cada cidade, é um caminho possível para se inferir hipóteses acerca do grau de aproveitamento do imposto. O problema é que, em razão da enorme dispersão entre esses valores, é difícil escolher um parâmetro para comparação. Para contornar essa dificuldade, o ponto de partida deve ser a comparação entre pares, isto é, a comparação dos resultados obtidos por municípios com características socioeconômicas semelhantes.

Isto posto, é feito, a seguir, um exercício a respeito do potencial tributário do IPTU, tomando-se alguns casos como exemplo. Para tanto, além das informações apresentadas anteriormente (receita per capita, ferramentas administrativas para arrecadação do IPTU, distribuição dos municípios por região e microrregião, e classificação por porte e nível de rendimento), iremos considerar também o grau de urbanização, a densidade demográfica da população urbana, o PIB per capita e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) das cidades. O grau de urbanização e a densidade demográfica foram estimados tomando-se como referência os dados do Censo de 2000. O PIB per capita refere-se a 2006 e o IDH foi calculado para o ano de 2000. A Tabela A3 do Anexo Estatístico fornece esses indicadores para os municípios da amostra de 5.248 unidades para as quais se tinha informações em 2007 .

Vimos que o porte dos municípios, sua localização geográfica e a classificação das suas respectivas microrregiões, conforme o nível de rendimento das famílias, têm influência positiva sobre o volume de receitas coletadas com o IPTU. Fatores econômicos, ao mesmo tempo em que afetam o potencial de arrecadação, condicionam a disponibilidade de ferramentas administrativas para a arrecadação do imposto. Por isso, não é surpreendente que, no Centro-Sul do país, onde se concentram as microrregiões de alta renda com elevado grau de urbanização e densidade demográfica, tenha sido observada maior ocorrência de prefeituras com arrecadação superior a US$ 10 per capita.

Para se ter uma ideia, basta citar o que se observou em relação à arrecadação do IPTU nos municípios de grande porte (exclusive as capitais) das regiões Norte e Sudeste. No Norte, há apenas 11 cidades cuja população superou 100 mil habitantes e, entre as mesmas, em mais da metade a receita per capita de IPTU não chegou a US$ 2,5. Já no Sudeste, apenas um dos 121 municípios de grande porte foi classificado na faixa inferior de arrecadação.

A primeira conclusão a que se chega ao examinar as informações acima é que cidades de portes semelhantes, mas localizadas em regiões com grau de desenvolvimento distinto, não são comparáveis. Por outro lado, as diferenças intraclasses de tamanho no que diz respeito ao volume arrecadado de IPTU, em cidades de uma mesma região, podem ser um indicativo de potencial tributário não explorado. Vejamos.

São João de Meriti-RJ foi a única cidade do Sudeste cuja arrecadação não passou de US$ 2,5 per capita. São João tem 464.282 habitantes e está localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro (capital do Estado de mesmo nome). Trata-se de um município inserido numa microrregião de alta renda, com toda a sua população urbanizada e densidade demográfica de mais de 13 mil habitantes por Km2. Com todas essas características, chamou a atenção o fato da receita per capita de IPTU ter atingido apenas US$ 1,6 em 2007.

Comparar os resultados de São João de Meriti (RJ) com os do Guarujá (SP) – o município de grande porte do Sudeste, com maior arrecadação per capita de IPTU (US$ 359,1) – não seria apropriado para testarmos se é correto supor que São João é uma cidade que não aproveita o potencial de arrecadação de que desfruta. Isto porque o Guarujá é um município litorâneo com forte vocação turística, próximo da capital São Paulo, que reúne uma grande quantidade de imóveis de classe média-alta. Em contraste, São João é uma cidade-dormitório,

que apesar de ser densamente povoada, reúne propriedades muitas vezes irregulares, destinadas a abrigar a população de menor poder aquisitivo que trabalha na capital.

Em poucas palavras, São João não é comparável com o Guarujá, porque este último reúne condições específicas que favorecem a arrecadação do IPTU. Por outro lado, se tomarmos outras cidades-dormitório da região metropolitana do Rio de Janeiro como parâmetro, iremos constatar que, de fato, São João poderia aproveitar melhor o IPTU como fonte de receita.

Belford Roxo (RJ) tem uma população de 480.555 habitantes, totalmente urbanizada, densidade demográfica de 6.112 habitantes por Km2, PIB per capita da ordem de US$ 4.378 e IDH de 0,742. Esses indicadores, com exceção apenas da densidade demográfica, foram bem parecidos com os observados em São João de Meriti: população de 464.282 habitantes totalmente urbanizada, PIB per capita da ordem de US$ 4.537 e IDH de 0,774 (Tabela A3 do Anexo Estatístico). As semelhanças no tamanho da economia dos dois municípios podem ainda ser notadas no que se refere ao volume per capita de ISS arrecadado em 2007 – US$ 15,9 em Belford Roxo e US$ 12,3 em São João (Tabela A2 do anexo), mas enquanto o primeiro recolheu US$ 8,1 por habitante de IPTU, o segundo arrecadou apenas US$ 1,6.

A principal diferença entre os casos citados é que Belford Roxo tem cadastro imobiliário e planta genérica de valores informatizados. Já São João de Meriti, embora disponha do cadastro digitalizado, não tem nem mesmo uma planta de valores, indicando que investimentos na modernização do aparelho arrecadatório desta cidade poderiam contribuir para aumentar a arrecadação do IPTU. Conforme apontado na seção 1.6, esses investimentos não geram potencial tributário, de tal sorte que não deveríamos esperar que São João fosse capaz de coletar o mesmo volume per capita de IPTU do que o Guarujá, ou, ainda do que a capital Rio de Janeiro, cuja receita coletada com o imposto foi da ordem de US$ 126,6 por habitante. Não obstante, poderíamos esperar o encurtamento das distâncias entre os volumes arrecadados por cidades com características socioeconômicas semelhantes.

CAPÍTULO 2.

Aspectos legais e administrativos da cobrança do IPTU no Brasil

2. ASPECTOS LEGAIS E ADMINISTRATIVOS DA COBRANÇA DO IPTU NO BRASIL

2.1. Fato Gerador e Base de Cálculo

Uma análise jurídica do IPTU é necessária para uma correta compreensão das dificuldades para o aumento da arrecadação desse imposto no Brasil.

Sendo o Brasil uma federação composta por três níveis de governo, que compreende a União, 27 estados mais o Distrito Federal e 5.567 municípios, um dos pontos mais importantes dessa forma de organização é a definição das competências tributárias. A Constituição Federal de 1988 determinou que o IPTU deve ser de competência municipal, e o fez acertadamente considerando a estabilidade dos bens tributados, uma vez que os imóveis não podem migrar de um município para outro (inamovibilidade da base imponível). Ademais, a intrínseca relação entre o contribuinte e o poder público provedor de serviços reforça o argumento de que esse imposto deve ser de competência local.

A lei brasileira que define as normas gerais sobre a base de cálculo, o fato gerador e as hipóteses de incidência do IPTU é o Código Tributário Nacional (CTN - Lei nº 5.172/66) que estabelece, em seu art. 32, que esse imposto incidirá sobre a propriedade predial e territorial urbana.

O imposto tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse do imóvel, não podendo considerar as condições pessoais do sujeito passivo, sobremodo sua capacidade econômica. O IPTU acompanha a "coisa" quando de suas transmissões ou transformações (art. 130, CTN). Tanto isso é verdade que, se um determinado imóvel for vendido e estiver com qualquer débito de IPTU, esse valor será transferido, juntamente com a propriedade do imóvel, para o adquirente.

A base de cálculo do IPTU é o valor venal do imóvel (CTN, art. 33) e deverá corresponder ao valor à vista de venda, sendo calculado pelo somatório do valor do terreno e da construção, e tendo como instrumento adequado para essa aferição a planta genérica de valores, que somente poderá ser alterada mediante envio de projeto de lei para a Câmara Municipal.

2.2. Alíquotas e Progressividade

A grande polêmica jurídica do IPTU se refere à determinação das alíquotas do imposto, ou mais propriamente, sobre os limites e possibilidade do seu aumento gradual (progressividade), sobremodo por conta dos deficientes instrumentos de aferição de base de cálculo do IPTU e dos cadastros imobiliários, o que decerto acabaria por não refletir adequadamente a capacidade contributiva do contribuinte (FERREIRA, 2009).

Segundo a Constituição Federal (após a Emenda Constitucional nº 29/00), há a possibilidade da progressividade do IPTU em duas circunstâncias:

i. Em razão do valor do imóvel (valor venal), ou seja, tendo por base a capacidade contributiva do proprietário, conforme artigo 156, §1, I, CF. Nesse caso, poderá ter alíquotas diferenciadas em razão da localização e do uso do imóvel; e

ii. Progressividade no tempo, de caráter sancionatório, com objetivo extrafiscal de assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Nessa hipótese, a alíquota do tributo vai sendo aumentada ano a ano como forma de forçar o dono do imóvel a edificar, no caso de terrenos, ou ocupar no caso de prédios.

Embora a progressividade no tempo possa, em longo prazo, determinar avanços na equidade do IPTU, sua utilização ainda é muito incipiente nas cidades brasileiras, pelo que centralizaremos nossa análise na progressividade segundo o valor venal.

2.3. Progressividade segundo o Valor Venal

A progressividade segundo o valor venal somente tornou-se possível a partir da edição da Emenda Constitucional nº 29/00, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) passou a admiti-la. Esse entendimento e a sua mudança de posição ficou assentada na Súmula nº 668 do STF que afirma que "É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional nº 29, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade".

Cumpre lembrar, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 29 não está autorizando a progressividade de todos os impostos reais, mas apenas abrindo uma exceção específica para o caso do IPTU.

Ainda quanto à progressividade com base no valor venal, o STF não vem admitindo o aumento da alíquota com base no número de imóveis do contribuinte, argumentando que não seria possível a elevação do IPTU com base na sua capacidade contributiva. Nesse sentido, editou a Súmula nº 589: "É inconstitucional a fixação de adicional progressivo do Imposto Predial e Territorial Urbano em função do número de imóveis do contribuinte".

Mesmo com o advento da Emenda nº 29, alguns defendem a inconstitucionalidade do IPTU progressivo conforme o valor venal, alegando a impossibilidade de progressividade para impostos reais, por afrontar os direitos e garantias individuais (AIRES BARRETO, 2007) do contribuinte, que são direitos que não podem ser suprimidos por qualquer legislação, sendo consideradas cláusulas pétreas (imodificáveis) pela nossa Constituição (CF, art. 60, IV).

No entanto, os que assim o fazem, equivocam-se ao confundir progressividade com seletividade. Esta última ocorreria se o IPTU tivesse alíquotas diferentes para imóveis diferentes em razão da utilização, localização ou qualquer outro critério que ressaltasse a diferença de um imóvel para outro. A progressividade, por sua vez, corresponde ao crescimento do imposto em função do aumento da base de cálculo, o que segundo o valor venal, seguiria, portanto, a capacidade contributiva.

2.4. Imunidades e Isenções

Também é importante observar como o sistema jurídico brasileiro trata das imunidades e isenções do IPTU. Em primeiro lugar, cumpre diferenciar uma da outra considerando que as isenções são definidas por lei ao passo que as imunidades estão, de pronto, estabelecidas no texto constitucional. Nesse último caso, o art. 150, VI da Constituição Federal determina a chamada "imunidade recíproca", segundo a qual a União, os estados e os municípios não poderão instituir impostos sobre patrimônio, renda e serviços uns dos outros. Esse é o caso do IPTU. Assim, o prédio pertencente ao Poder Judiciário Federal

não poderá ser tributado pelo município com o IPTU, e o mesmo se aplica a um imóvel pertencente ao Estado. A Constituição vai mais longe e, no §2º desse mesmo artigo 150, estende a imunidade sobre o patrimônio, renda e serviços das autarquias e fundações, desde que vinculadas às suas atividades essenciais ou dela decorrentes. Apesar da clareza do texto, subsistiam dúvidas quanto à incidência ou não de IPTU sobre imóveis de propriedade dessas entidades e alugados a terceiros. Tal dúvida foi superada com a edição da Súmula nº 724 do STF, estabelecida nos seguintes termos: "Ainda quando alugado a terceiros, permanece imune ao IPTU o imóvel pertencente a qualquer das Entidades referidas pelo art. 150, VI, c, da Constituição, desde que o valor dos aluguéis seja aplicado nas atividades essenciais de tais entidades".

Embora não esteja contemplado na Constituição Federal, nem mesmo sumulado pela Suprema Corte, a tendência doutrinária é de admitir a imunidade recíproca do IPTU também para as empresas públicas e sociedades de economia mista, desde que atuem na prestação de serviço público (art. 175, CF).

Quanto às isenções e anistias, não é incomum a prática dos municípios de concedê-las com grande liberalidade. Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (lei complementar nº 101/00) estabelece algumas regras que procuram mitigar essas concessões (art. 14). Para tanto, as isenções de IPTU deverão estar acompanhadas da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência; atender os parâmetros estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cumprindo pelo menos uma das seguintes condições: a) demonstração de que a renúncia está contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA), assim como não afeta as metas de resultados fiscais contemplada em anexo próprio da LDO e; b) estarem acompanhadas de medidas de compensação pelo aumento permanente da receita.

2.5. Dívida Ativa Tributária

Quando o contribuinte não paga o tributo no prazo devido, cabe ao município, através da sua Procuradoria da Fazenda Pública, promover a inscrição do nome do devedor na dívida ativa, que corresponde ao crédito do fisco proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais

e multas (art. 39 da lei nº 4.320/64) . Assim, no caso do IPTU, a legislação tributária municipal, depois de expirado o prazo de pagamento, deverá inscrever em livro próprio do órgão administrativo competente os créditos exigíveis, depois de apurado o valor exato a ser pago (BALEEIRO, 1999). Feita a inscrição, deverá ser expedido um documento chamado "Certidão da Dívida Ativa", legitimando à Fazenda Pública ir ao Judiciário e promover ação própria para o contribuinte devedor pagar o valor devido. Assim, o devedor será citado para pagamento no prazo de cinco dias ou para nomear bens que possam garantir o pagamento. Caso não haja o pagamento no prazo hábil, nem a garantia suficiente, a execução recairá em qualquer bem penhorável do devedor.

Resta saber se o imóvel residencial poderia ser dado em garantia para a quitação de dívida de IPTU. O tema nos remete ao princípio da "impenhorabilidade dos bens de família", conforme o art. 1º da lei 8009/90 que assim dispõe: "O imóvel residencial próprio do casal, ou da entidade familiar, é impenhorável e não responderá por qualquer tipo de dívida civil, comercial, fiscal, previdenciária ou de outra natureza, contraída pelos cônjuges ou pelos pais ou filhos que sejam seus proprietários e nele residam, salvo nas hipóteses previstas nesta lei". A lei vai mais além e estabelece explicitamente (art. 3º) que essa impenhorabilidade seria oponível em qualquer processo de execução civil, fiscal, previdenciária, trabalhista ou de outra natureza. No entanto, teve o legislador infraconstitucional o cuidado de ressalvar dessa restrição a cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar. Logo, é possível impor ao imóvel residencial restrições em caso de não pagamento de IPTU.

Dessa forma, há instrumentos legais para obrigar o pagamento do IPTU que não foi pago espontaneamente pelo contribuinte. No entanto, existe uma série de problemas que dificulta a execução e cobrança da dívida ativa tributária, como o desaparelhamento das Procuradorias municipais, que, por desídia e incapacidade técnica, deixam escoar o prazo para cobrança. Além disso, há de se considerar a mora e lentidão do Poder Judiciário que, embora conte com Varas especializadas para esse mister, resta assoberbado por milhares de ações (muitas inclusive de pequena monta), determinando um prazo muito amplo para resolução dos conflitos. Essas deficiências sistêmicas acabam por promover elevados custos de transação, tornando mais difícil a recuperação judicial desses valores devidos ao Fisco.

Uma recente inovação nesse tema (que vem provocando enorme polêmica) foi introduzida pela Resolução nº 33/06 do Senado Federal, que autoriza os entes subnacionais a ceder para instituições financeiras a sua dívida ativa consolidada para cobrança por endosso-mandato, mediante a antecipação de receita de até o valor de face dos créditos, desde que respeitados os limites e condições estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e pelas Resoluções nº 40 e 43, de 2001, do Senado Federal. Trata-se, em linguagem clara, da possibilidade da terceirização da cobrança da dívida tributária e, nesse contexto, certamente resta presente a terceirização da cobrança judicial das dívidas do IPTU.

Esta possibilidade reflete uma tentativa de melhorar o sistema de recuperação judicial das dívidas tributárias, bem como o diagnóstico da falta de eficiência e eficácia quando essas ações são praticadas pelos próprios entes públicos (Procuradorias das Fazendas Públicas). Ocorre que essa terceirização da dívida ativa sofre de enormes empecilhos constitucionais para ser implementada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diferente do que ocorre em outros países, no Brasil, os municípios não são "criaturas dos estados". Ainda que as determinações gerais relativas à estrutura político-administrativa e aos poderes delegados à esfera local estejam presentes no texto constitucional, não existe no país qualquer recomendação prévia sobre o tamanho adequado das cidades e tampouco sobre o número ideal de unidades por Estado. A população dos municípios pode variar desde mil habitantes até mais de 10 milhões. A despeito de o país ser marcado por enormes disparidades socioeconômicas, a divisão geográfica do território em municípios não atende a requisitos técnicos que, por exemplo, tenham como preocupação maior o equilíbrio nas condições de financiamento dos gastos locais por meio de receitas próprias.

Ao exposto acima, somam-se as dificuldades decorrentes do fato do sistema de transferências intergovernamentais do país não ser regido por um único princípio. Ainda que a maior parte dos recursos destinados aos municípios tenha em comum sua origem na partilha tributária, estabilidade das regras e liberdade para aplicação, as transferências federais e estaduais se sobrepõem e não obedecem a uma estratégia bem definida. Regra geral, a distribuição dos repasses não contempla uma medida de necessidade de recursos e desestimula a obtenção de receitas por meio de esforço próprio de arrecadação. Isto é particularmente verdade no caso do FPM.

Em 2007, foram coletados cerca de US$ 46,5 per capita com IPTU, considerando os resultados agregados para o conjunto dos municípios brasileiros. Não obstante, a média nacional não foi seguida pela maior parte das prefeituras do país.

Na tentativa de identificar oportunidades e restrições para melhor aproveitamento do IPTU, este trabalho partiu da premissa de que as distintas realidades que caracterizam as cidades brasileiras terminam se refletindo em capacidades também diversas de mobilização de recursos através de um esforço próprio de arrecadação.

Qualquer hipótese acerca do grau de aproveitamento do potencial tributário do IPTU deve partir da comparação entre pares. Por exemplo,

municípios de menor porte divergem das capitais estaduais, no que se refere à capacidade de mobilização de recursos próprios. Mas, além disso, é preciso levar em conta que prefeituras de porte semelhante podem apresentar capacidades distintas, dependendo do nível de rendimento da microrregião na qual estejam inseridas, bem como do grau de desenvolvimento socioeconômico da sua região geográfica. O mesmo se aplica se considerarmos que também existem importantes diferenças intrarregionais.

As observações anteriores não isentam o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro de deficiências, mas seu impacto no esforço próprio de arrecadação pode ser mais ou menos intenso dependendo das condições com que se deparam as administrações locais para exercer seu poder de tributar. Além disso, a hipótese adotada neste trabalho é que esse impacto também pode ter manifestação variada dependendo da modalidade do tributo local.

A distribuição da receita tributária entre os seus principais componentes – ISS, IPTU, ITBI e taxas – revelou que o ISS e o IPTU foram a principal fonte de arrecadação para o conjunto das prefeituras brasileiras. Entretanto, a média nacional foi afetada pelos resultados dos municípios de maior porte. Em geral, nas cidades menos populosas, a importância de cada modalidade de incidência variou conforme o grau de dificuldade envolvido na sua cobrança.

Para compreender esse fato, é preciso considerar que o ISS é um imposto indireto que não onera nenhum segmento específico da sociedade, mas a todos os consumidores de serviços através do repasse do ônus fiscal ao sistema de preços. Em comparação com os demais tributos municipais, a proximidade dos eleitores com os administradores locais e a relativa escassez de recursos para gestão tributária representam obstáculos menores para a arrecadação do imposto.

Já o IPTU é um tributo direto que onera os proprietários de imóveis localizados no perímetro urbano da cidade. Trata-se de um imposto com alta visibilidade, cujos contribuintes costumam pressionar o poder público, no sentido de minimizar suas obrigações com o fisco. A base de cálculo do IPTU corresponde ao valor venal das propriedades, que é definido através de avaliação da prefeitura. Atualizações periódicas da planta genérica de valores, embora sejam fundamentais para que o potencial arrecadatório do imposto não seja prejudicado, não são triviais. Além de demandarem grande mobilização de

recursos administrativos, humanos e financeiros, dependem de aprovação da Câmara de Vereadores, o que termina politizando a decisão.

Verificamos que, nos micro e pequenos municípios, o ISS foi claramente preponderante em relação às outras incidências locais. A participação do IPTU na arrecadação direta se mostrou próxima ou, em certos casos, até mesmo inferior aos índices de participação do ITBI e das taxas. Isto se explica pelo fato de que, tanto do ponto de vista administrativo quanto político, também é mais fácil para as prefeituras menores cobrar ITBI e taxas do que IPTU.

Nas prefeituras de maior porte, o ISS continuou sendo o imposto mais relevante na arrecadação tributária. A diferença em relação às demais localidades é que o IPTU também teve papel de destaque na geração de recursos próprios.

Ressalta-se que, nessas cidades, os administradores locais precisam contar com fontes de financiamento amplas, e, ao mesmo tempo, previsíveis, para fazer frente às necessidades de gasto. As taxas são importantes, mas destinam-se ao custeio de despesas específicas. O ITBI não tem essa característica, mas sua arrecadação pode oscilar bastante em virtude do movimento de compra e venda do mercado imobiliário. Assim sendo, as pressões dos eleitores pelo atendimento das suas demandas terminam fazendo do ISS e do IPTU fontes privilegiadas de recursos.

A disponibilidade de cadastro imobiliário informatizado e de planta genérica de valores guardou relação positiva com o montante de arrecadação do IPTU. Um resultado até certo ponto surpreendente, uma vez que, embora o grau de cobertura e a qualidade desses instrumentos não sejam conhecidos, há fortes indícios de que estes sejam deficientes em ambos os aspectos.

Iniciativas voltadas à implantação e melhoria dos cadastros de contribuintes do IPTU, assim como da planta genérica de valores, representam, portanto, um dos caminhos a serem trilhados para o desenvolvimento do potencial tributário do imposto. Não obstante, a capacidade dessas ferramentas de influenciar o volume de arrecadação do IPTU guardou estreita relação com o nível de rendimento das microrregiões nas quais estavam inseridas as prefeituras.

Cabe ainda destacar que, mesmo nas cidades com maior rendimento domiciliar, o potencial de geração de receita do IPTU pode ser influenciado negativamente por fatores que não necessariamente dizem respeito a dificuldades administrativas.

Conforme mencionado, alterações na planta genérica de valores atendem a condicionantes políticos. Assim, por exemplo, cidades pequenas, que contam com elevados montantes do FPM per capita, podem não ter interesse em se esforçar para alterar a base de cálculo do IPTU. Ressalta-se que, nessas localidades, os próprios representantes do poder público costumam ser os proprietários dos imóveis mais valorizados.

Já nas cidades de maior porte, observa-se um movimento em direção à utilização do IPTU como instrumento de arrecadação do ISS. Um bom exemplo disso foram as iniciativas recentes adotadas pela prefeitura de São Paulo. Com o intuito de coibir a sonegação do ISS, este município tornou obrigatória a emissão de nota fiscal eletrônica para alguns prestadores de serviços. No entanto, como a efetividade dessa medida dependia da colaboração dos consumidores, para incentivá-los a solicitar a nota fiscal, foi determinado que uma parte do ISS recolhido nas suas compras pudesse ser abatida das obrigações relativas ao IPTU.

No que diz respeito aos constrangimentos legais para a arrecadação do IPTU, foi visto que o principal nó reside na questão da progressividade das alíquotas, que pode se dar no tempo ou em razão do valor venal. Embora não existam restrições constitucionais à sua aplicação, o uso de alíquotas progressivas ainda é relativamente recente no Brasil, não existindo suficiente jurisprudência, tampouco doutrina sobre o tema, o que termina prejudicando o potencial de arrecadação do imposto, bem como sua utilização como instrumento de melhoria do grau de equidade do sistema tributário local. Em relação à cobrança (ou ausência de cobrança) da dívida ativa tributária, cumpre melhor investigar quais os mecanismos processuais que impedem a rápida recuperação desses valores pela municipalidade. É preciso examinar ainda – à luz do texto constitucional – a viabilidade ou não da transferência para o setor privado da cobrança dessa dívida ativa. Por fim, os critérios utilizados para concessões de isenções e anistia também precisam ser melhor investigados, e igualmente se os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo cumpridos.

Para concluir, importa ressaltar que o exercício proposto neste trabalho não foi exaustivo na determinação dos inúmeros fatores que podem afetar o grau de exploração do IPTU.

A construção de indicadores, a partir da classificação dos municípios em grupos de análise que levam em conta características comuns, foi o expediente adotado para demonstrar que, em um contexto marcado por grandes disparidades, resultados agregados não podem ser tomados como um retrato fiel do comportamento da arrecadação de tributos de competência própria nas mais de 5 mil prefeituras do país.

Não obstante, em razão da própria diversidade de situações, é preciso reconhecer que esse expediente não é suficiente para capturar em detalhe as distintas realidades que caracterizam os municípios brasileiros.

Se, de um lado, é crucial conhecer as especificidades locais para a formulação de um diagnóstico mais preciso, acerca da importância do IPTU no financiamento municipal, de outro, não é simples cumprir tal tarefa buscando informações em cada uma das unidades locais.

A alternativa para superar essas dificuldades é a realização de estudos de casos sobre o comportamento da arrecadação do imposto em questão em uma amostra de municípios considerados representativos. Entretanto, o sucesso desse tipo de iniciativa, dentre outros fatores, depende da correta seleção da amostra.

Ainda que com certas restrições, a análise da arrecadação do IPTU no Brasil, nos termos sugeridos neste trabalho, fornece parâmetros para o aprofundamento do diagnóstico através dos estudos de casos, bem como para a formulação de programas que tenham como meta melhorar o grau de aproveitamento do potencial tributário local.

BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José Roberto e ARAUJO, Erika. A Capacidade de Gastos dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. Cadernos Adenauer, São Paulo, n.4. págs.35-53., abr/2000.

_____; VARSANO, Ricardo; ARAUJO, Erika; PESSOA, Elisa; SILVA, Napoleão e RAMUNDO, Júlio César. Tributação no Brasil: Características Marcantes e Diretrizes para a Reforma. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, págs. 25-50, jun/1998.

AIRES BARRETO. Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. In "Curso de Direito Tributário". Ed Saraiva. São Paulo, 2007.

BALEEIRO, Aliomar. Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar7ª ed. ver. e compl. À luz da Constituição de 1988 até a EC n.º 10/96. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1997.

_____. Direito Tributário Brasileiro. 11 ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1999.

CARVALHO JR., Pedro Humberto Bruno de. O IPTU no Brasil: Progressividade, Arrecadação e Aspectos Extra-Fiscais. Brasília: Ipea, dez/2006 (Texto para Discussão n. 1251).

_____. Progressividade e Fatores Determinantes da Tributação Imobiliária no Brasil. Paper do VII Seminário da LARES, 25 e 26 de outubro de 2007, São Paulo.

DE CESARE, Cláudia. O Cadastro como Instrumento de Política Fiscal. In: ERBA, Diego A.; OLIVEIRA, Fabrício L. de e LIMA JR., Pedro de Novaes (orgs.). Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Disponível em: http://www.cidades.gov.br//index.php?option=com_docman&task=docclick&bid=181, 2005. (Reproduzido em versão impressa em ago/2007).

ERBA, Diego A.; OLIVEIRA, Fabrício L. de e LIMA JR., Pedro de Novaes (orgs.). Cadastro Multifinalitário como Instrumento de Política Fiscal e Urbana. Disponível em: http://www.cidades.gov.br//index.php?option=com_docman&task=docclick&bid=181, 2005. (Reproduzido em versão impressa em ago/2007).

FERREIRA, Marcelo Dias. A Progressividade do IPTU e o Princípio da Capacidade Contributiva. Disponível no endereço eletrônico: http://www.fiscosoft.com.br/indexsearch.php?PID=109512

GIFFONI, Francisco de Paula e VILLELA, Luiz. Tributação da Renda e do Patrimônio. Brasília: Ipea, mar/1987 (Texto para Discussão n. 105).

HARADA, Kiyoshi. Terceirização do serviço de cobrança da dívida ativa. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, nº 32, jun/1999. Disponível em: HTTP://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1323. Acesso em 11/07/09.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm, 2006. (Último acesso realizado em agosto de 2009).

INSTITUTO POLIS. Dicas e Idéias para a ação municipal: IPTU progressivo no tempo. Dicas nº 222, 2005.

KHAIR, Amir e VIGNOLI, Francisco. Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001658.pdf, jul/2001. (Reproduzido em versão impressa em ago/2007).

MACDOWELL, Maria Cristina. Financiamento dos Municípios no Brasil. Um balanço entre os Aspectos Sociais e Econômicos. Disponível em: http://www.lincolninst.edu/subcenters/capacity-building-for-property-tax/about/salvador-palestras-1-macdowell.pdf, nov/2007. (Reproduzido em versão impressa em jan/2010).

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo, Ed. Malheiros, 28ª Edição, 2007, pág. 413.

_____. Progressividade e Seletividade no IPTU. In “IPTU, Aspectos jurídicos Relevantes”, Coord. Marcelo Magalhães Peixoto – São Paulo: Quartier Latin, pág. 259-62, 2002.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/download/download.asp?endereco=/pdf/desenvolvimentoregional/pndr.pdf&nome_arquivo=pndr.pdf, sem data (Reproduzido em versão impressa em ago/2007).

NAVARRO COELHO, Sacha Calmon. Curso de Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro, Ed. Fosense, 6ª Edição, pág. 354, 2001.

NÓBREGA, Marcos e FIGUEIREDO, Carlos. Renúncia de Receita; Guerra Fiscal e Tax Expenditure: uma abordagem do art. 14 da LRF. In NÓBREGA, Marcos e FIGUEIREDO, Carlos. Responsabilidade Fiscal: Aspectos Polêmicos. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2006.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Finanças do Brasil. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp, 2007 (Último acesso realizado em agosto de 2009).

VILLELA, Luiz. A Tributação Subnacional, o Imposto Predial e os Desafios para Modernizá-lo. Porto Alegre, mar/2001 (Paper apresentado no Seminário Internacional sobre Tributação Imobiliária).

LISTA DE ABREVIAÇÕES E SIGLAS

Abrasf – Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CTN – Código Tributário Nacional

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano (competência municipal)

IR – Imposto de Renda (competência federal. Uma parte da receita é repartida com estados e municípios através dos fundos de participação.)

IRPF – Imposto de Renda Retido na Fonte (competência federal)

ISS – Imposto Sobre Serviços (competência municipal)

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (competência municipal)

NFS-e – Nota Fiscal Eletrônica de Serviços

PIB – Produto Interno Bruto

PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária

PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal para os Municípios Brasileiros

STN – Secretaria do Tesouro Nacional